



Universidade de Brasília
Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
(FACE)
Departamento de administração

JULIANA DA COSTA LOPES

**O CRITÉRIO DE MENOR PREÇO EM LICITAÇÕES: A PERCEPÇÃO
DE ORDENADORES DE COMPRA E PREGOEIROS DE ÓRGÃOS DO
GDF**

Brasília – DF

2018

JULIANA DA COSTA LOPES

**O CRITÉRIO DE MENOR PREÇO EM LICITAÇÕES: A PERCEPÇÃO
DE ORDENADORES DE COMPRA E PREGOEIROS DE ÓRGÃOS DO
GDF**

Monografia apresentada ao Departamento de
Administração como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: PhD Marina Figueiredo
Moreira

Brasília – DF

2018

JULIANA DA COSTA LOPES

**O CRITÉRIO DE MENOR PREÇO EM LICITAÇÕES: A PERCEPÇÃO
DE ORDENADORES DE COMPRA E PREGOEIROS DE ÓRGÃOS DO
GDF**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão
do Curso de Administração da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Juliana da Costa Lopes

Dra, Marina Figueiredo Moreira
Professora-Orientadora

Dra, Josivania Silva Farias,
Professora-Examinadora

Dr, Caio César de Medeiros Costa,
Professor-Examinador

Brasília, 10 de Dezembro de 2018

RESUMO

Essa monografia verificou a percepção dos ordenadores de compra e pregoeiros de quatro órgãos do Distrito Federal a respeito da aplicação do critério de menor preço nas licitações em seus órgãos. A análise utilizada foi de pesquisa descritiva e coleta de evidências por meio de oito entrevistas semiestruturadas com dois perfis analisados, o pregoeiro e o ordenador de compras. Os quatro órgãos investigados foram: Tribunal de Contas do Distrito Federal, Procuradoria Geral do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão e a Companhia de Saneamento Ambiental de Distrito Federal. O resultado da pesquisa demonstrou que os entrevistados percebem o menor preço como um bom critério para a contratação, desde que observados outros preceitos para a admissão da empresa, como a habilitação de acordo com as especificações do edital, as certidões da instituição e amostras do produto contratado.

Palavras-chave: Licitações; Menor preço; Compras Públicas; Despesas; Economicidade

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. PERGUNTA DE PESQUISA.....	7
1.2. OBJETIVO GERAL	7
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	8
1.4. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	9
2.1.1. COMPRAS GOVERNAMENTAIS	10
2.2. DEFINIÇÃO DE LICITAÇÃO	11
2.2.1. MODALIDADES E TIPOS DE LICITAÇÃO.....	12
2.2.2. MODALIDADES DE LICITAÇÃO	13
2.2.2.1. CONVITE.....	13
2.2.2.2. TOMADA DE PREÇO.....	14
2.2.2.3. CONCORRÊNCIA.....	14
2.2.2.4. CONCURSO.....	14
2.2.2.5. PREGÃO ELETRÔNICO OU PRESENCIAL	15
2.2.3. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO.....	16
2.2.4. PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS LICITAÇÕES	18
2.2.5. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA QUALIDADE	19
2.2.6. LICITAÇÕES E A PERCEPÇÃO DE QUALIDADE DO CLIENTE FINAL.....	21
2.2.7. QUALIDADE E AS LICITAÇÕES POR MENOR PREÇO.....	22
3. MÉTODOS	27
3.1. TIPOLOGIA E DESCRIÇÃO GERAL DOS MÉTODOS DE PESQUISA.....	27
3.2. CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	27
3.3. PARTICIPANTES DA PESQUISA	29
3.4. CARACTERIZAÇÃO E DESCRIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA	29
3.5. PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE EVIDÊNCIAS	30
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	33
4.1. PREGOEIROS.....	33
4.1.1. INFORMAÇÕES DOS ENTREVISTADOS	33
4.1.2. VANTAGENS OBSERVADAS COM O CRITÉRIO MENOR PEÇO	33
4.1.3. PRINCIPAIS BARREIRAS DA MODALIDADE	35
4.1.4. IMPACTOS	37
4.1.5. SUGESTÕES DE SOLUÇÕES.....	38

4.2. GESTORES DE COMPRAS.....	38
4.2.1. INFORMAÇÕES DOS ENTREVISTADOS	38
4.2.2. VANTAGENS OBSERVADAS NO CRITÉRIO MENOR PREÇO.....	39
4.2.3. PRINCIPAIS BARREIRAS DA MODALIDADE	40
4.2.4. IMPACTOS	42
4.2.5. SUGESTÃO DE SOLUÇÕES.....	44
4.3. ANÁLISE ENTRE OS PERFIS	45
4.3.1. VANTAGENS OBSERVADAS PELO CRITÉRIO MENOR PREÇO.....	45
4.3.2. BARREIRAS PARA AS CONTRATAÇÕES PELO MENOR PREÇO	47
4.3.3. IMPACTOS	49
4.3.4. SUGESTÃO DE SOLUÇÕES.....	51
5. CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Requisitos da 2ª fase da licitação: habilitação dos licitantes.	17
Quadro 2 – Quadro Conceitual.....	26
Quadro 3 – Resumo de informações dos pregoeiros entrevistados.	33
Quadro 4 – Resumo de informações dos gestores entrevistados.....	39

LISTA DE TABELAS

Figura 1 – Evolução das modalidades de licitação.....	16
Figura 2 – Órgãos com o maior volume de compras de materiais/serviços	28
Figura 3 – Órgãos que mais compram em volume monetário.....	29

1. INTRODUÇÃO

A administração pública possui, como propósito central, a satisfação do interesse público. Para que esse interesse seja alcançado, os órgãos utilizam-se de produtos e serviços de terceiros na composição de suas atividades, por meio de compras públicas. Essas compras podem ser definidas como processos executados por autoridades públicas, em diversos níveis de atuação, que comprem bens, serviços ou contratam mão de obra, com o objetivo de suprir a necessidade de insumos para a realização das atividades dos órgãos (ENSSLIN *et. al.*, 2014).

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal expõe a necessidade de um processo licitatório para a contratação de terceiros, e no artigo 175 da Carta está intitulada a obrigatoriedade de licitar. Os serviços contratados podem ser categorizados como: aquisição de materiais, serviços ou alienação de bens (BRASIL, 1988). As licitações possuem como escopo jurídico as leis 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações e Contratos), 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão) e 12.462, de 5 de agosto de 2011 (Regime Diferenciado de Contratações).

As licitações são definidas como processos administrativos taxados por lei ou por um ato administrativo anterior, e possuem o papel de determinar uma série de critérios objetivos para a contratação (JUSTEN FILHO, 2015). Essas Licitações devem respeitar o princípio da isonomia, por meio da consideração de igualdade entre os concorrentes, tendo como principais objetivos a garantia de que a proposta mais vantajosa para a administração pública será alcançada e que o desenvolvimento nacional sustentável será instigado (BRASIL, 1993).

Existem quatro categorias de licitação admitidas no Brasil: (i) a de menor preço, em que a proposta mais vantajosa será aquela que, cumprindo todas as especificações contidas nos editais, ofertar o menor preço; (ii) a de melhor técnica; (iii) a de técnica e preço e (iv) a de maior lance ou oferta, que é utilizada nos casos de alienação de bens ou concessão de direitos de uso.

As compras pelo menor preço são utilizadas nos casos em que os bens contratados não necessitam de especialização, na compra de materiais ou gêneros padronizados, em que o almejado pela administração pública é a simples vantagem econômica.

Apesar de ser obrigatório que as contratações respeitem o menor preço, vários autores que estudam sobre compras governamentais e diferentes formas de contratação apontam esse critério como ineficiente e responsável por trazer prejuízo para a administração pública. O menor preço, quando é o único requisito de julgamento considerado, pode fazer com que o bem ou serviço contratado tenha baixa qualidade, criando a necessidade de recompra, quebra de

contrato ou subutilização dos bens adquiridos (MEDEIROS *et al*, 2012). O critério do menor preço deve ser apenas mais um elemento observado dentro de um conjunto com outros elementos essenciais para as compras com qualidade (STOEVE E ZAMBARDA, 2007).

Existem pesquisas brasileiras que analisaram diferentes fatores e perspectivas da modalidade de compra em questão. Exemplo disso é a pesquisa sobre a qualidade dos produtos e serviços do tipo menor preço em uma câmara de vereadores do Rio Grande do Sul, que, pela análise da percepção dos colaboradores a respeito de bens utilizados em seu cotidiano, concluiu que, apesar das características positivas dos objetos, a qualidade desses produtos ainda é inferior se comparado aos encontrados no mercado (MEDEIROS, *et al*, 2014).

Esse trabalho analisa se a percepção de outros agentes públicos sobre a ineficiência dessa modalidade de compra está convergindo com as pesquisas existentes sobre o tema, assim como, observar as possíveis causas e soluções, para que o menor preço empregado nas compras seja o melhor preço.

As informações a respeito da percepção dos entrevistados foram obtidas por meio das seguintes categorias de análise:

- (i) Vantagens, que são os benefícios percebidos pelas Licitações da modalidade menor preço;
- (ii) Barreiras, definidas como os obstáculos enfrentados por essa modalidade de Licitação para a satisfação plena das necessidades da Administração Pública;
- (iii) Impactos, que são as consequências que podem ser geradas pelas contratações pelo menor preço;
- (iv) Sugestões de melhoria, que é um bloco com as sugestões de melhoria para as contratações, levantadas pelos entrevistados.

1.1. Pergunta de Pesquisa

O critério de menor preço em Licitações: A percepção dos ordenadores de compra e pregoeiros de órgãos do GDF.

1.2. Objetivo Geral

A proposta desse trabalho é descrever a percepção de ordenadores de compra e pregoeiros no âmbito de quatro órgãos do Distrito Federal a respeito da aplicação das licitações pelo menor preço em seus órgãos e a percepção da qualidade da contratação dessa tipo de licitação.

1.3. Objetivos específicos

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- a) Mapear teorias e estudos de caso sobre a qualidade das licitações pelo menor preço;
- b) Selecionar gestores e pregoeiros da administração pública do GDF e descrever a percepção dos entrevistados a respeito das vantagens, barreiras e soluções das licitações do tipo menor preço;
- c) Análise conjunta dos relatos obtidos a partir das entrevistas com a teoria e os estudos de caso a respeito das contratações pelo menor preço.

1.4. Justificativa e relevância

O atual cenário socioeconômico brasileiro é de escassez dos recursos financeiros e graves problemas sociais. As licitações são o destino para o gasto de grande parte dos recursos que estão à disposição do administrador público, sendo essencial que essas contratações estejam de acordo com os fundamentos da administração pública e sejam as mais eficientes possíveis, por refletirem na sociedade como um todo.

O Estado brasileiro vem utilizando as licitações pelo menor preço como uma das principais formas de contratação de bens e serviços no Brasil, o que respeita a formulação legislativa com relação a esse tema, porém, a efetividade desse tipo de Licitação não é comumente estudada na doutrina, e os critérios para esse tipo de prática ficam limitados ao menor preço. Esse trabalho se desenvolve com a proposta de observar a percepção dos gestores a respeito dessa modalidade de licitação, se os resultados obtidos são os esperados pelo corpo funcional e se há a percepção de que o bem público está sendo utilizado da melhor forma possível.

A análise da percepção da qualidade das licitações pelo menor preço pelos ordenadores de compra e pregoeiros nos órgãos analisados favorece a obtenção de informações relevantes como dificuldades, características e possíveis soluções para a obtenção de bens e serviços com preços competitivos, atendendo de forma satisfatória a sociedade e respeitando os recursos públicos. O trabalho também possui o intuito de cooperar com os estudos sobre o tema, tendo em vista que a produção teórica sobre a efetividade das licitações está em construção e esse tema é pertinente para a sociedade como um todo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Esse capítulo tem o intuito de apresentar uma série de formulações teóricas associadas ao tema “O critério do menor preço em licitações: A percepção dos ordenadores de compra e pregoeiros”, e questões relacionadas a esse constructo que são essenciais para a compreensão do fenômeno como um todo. Para isso, primeiramente, é feita uma contextualização do cenário em que essa modalidade de licitação está inserida, contendo conceitos como o de administração pública e compras governamentais. Em seguida, é conceituado licitação, com seus tipos e modalidades, juntamente com as fases do processo de contratação. E, por fim, são abordadas questões relacionadas à percepção da qualidade no setor público, pesquisas e análises de pesquisadores sobre o tema.

2.1. Administração Pública

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3, delimita os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, são eles (BRASIL, 1988): I- Construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- Garantir o desenvolvimento nacional; III-Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV- Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Observa-se que a Constituição não se limitou a proteger apenas os direitos fundamentais negativos de seus cidadãos, mas também proteger os direitos fundamentais positivos, que são os deveres de prestação estatal. Essa tutela é uma característica marcante do Estado de Bem-Estar-Social, que se utiliza de contratos de fomento para intervir no domínio econômico de forma a favorecer o Estado e regular falhas de mercado (JUSTEN FILHO; JORDÃO, 2011).

A administração pode ser definida como uma série de atividades que possuem como objetivo principal a elaboração e realização de ações organizacionais com o intuito de atingir objetivos através da melhor forma de utilização dos recursos disponíveis. A administração possui quatro funções essenciais, que são: planejar, organizar, dirigir e controlar, de forma a alcançar os objetivos organizacionais (GIANESE, CÔRREA, 1984).

A Administração Pública, em seu sentido formal, é considerada como um conjunto de órgãos que possuem o dever de executar os objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto de funções necessárias ao serviço público em geral e em sentido global, é toda instrumentalização do Estado para a realização de serviços que visam a satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES *et. al.*, 2016).

Quando uma atividade é considerada como serviço público, existe certa intervenção estatal na ordem econômica, por ser da natureza do serviço público a utilização de recursos escassos para a satisfação de suas necessidades. O dever principal dessa atividade, é a satisfação dos direitos fundamentais da população (JUSTEN FILHO; JORDÃO, 2011).

Em 1995, houve uma emenda constitucional que formulou uma reforma administrativa chamada Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A ideia central desse plano é a transformação da administração pública brasileira, de uma burocracia, em administração pública gerencial. A ideia dessa reforma era de transformar o aparelho do Estado em algo menor, mais eficiente e voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos, como forma de reduzir custos. A administração pública burocrática tinha, essencialmente, todos os seus procedimentos legalmente definidos, concentrando-se no processo, sem considerar a ineficiência dos procedimentos, acreditando que era a maneira mais segura de evitar nepotismo ou a corrupção. Como não haviam objetivos claros, a definição de indicadores de desempenho era muito difícil, e o controle limitava-se à observação dos procedimentos. (BRESSER-PEREIRA, 2001)

A administração pública gerencial é guiada por resultados em que há a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, com um rígido controle sobre o desempenho. Esse controle é medido por meio de indicadores definidos por contrato, tornando-se uma forma mais eficiente de se gerir o Estado, considerando-se essa forma de administração como orientada para o cidadão (BRESSER-PEREIRA, 2001).

2.1.1. Compras Governamentais

De acordo com o inciso III do artigo 6 da lei 8.666, é considerado compra “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. Há condições para que o governo compre, essas condições estão expostas nos artigos de número 14 ao 16 da mesma lei, com atenção para o fato de que essas compras só podem ocorrer mediante licitação prévia. De acordo com Oliveira (2015), as compras públicas podem ser consideradas como a aquisição de bens ou serviços que consigam sanar a demanda do Estado. O autor chama atenção para a necessidade dessas compras chegarem ao patamar de sistemas eficientes a fim de garantir a alocação equilibra de recursos.

O artigo 15 da mesma lei, enumera uma série de princípios que o processo de compra deve sanar. São eles (BRASIL, 1993):

- I- Padronização;
- II- Registro de preço;

- III- Condições de pagamento e similares às do setor privado;
- IV- Subdivisão em parcelas- Economicidade
- V- Parâmetros: preços praticados pelos órgãos/ entidades da administração pública.

Com a crescente utilização das compras governamentais em um cenário de “novo setor público” trazido pela administração gerencial, passou a existir a necessidade de avaliação do desempenho dessas compras, que é tratada em diferentes enfoques, como: avaliação junto às plataformas na internet, avaliação dos modelos de seleção de fornecedores e avaliação dos contratos estabelecidos entre setor público e privado (ENSSLIN *et. al.*, 2010).

2.2. Definição de Licitação

Inicialmente, as compras foram intituladas com base na necessidade de produtos e serviços para a administração pública. Com o passar do tempo, percebeu-se o potencial dessas contratações administrativas para a implantação de políticas públicas, utilizando-se a forma contratual, por meio de licitações, para que o Estado faça intervenções no domínio econômico. Essas intervenções podem, por exemplo, favorecer as micro e pequenas empresas, instigar a inovação ou valorizar os produtos nacionais (JUSTEN FILHO, 2011).

A Constituição Federal, em seu artigo 37, estabeleceu como norma para a contratação de serviços no setor público, a obrigatoriedade de licitar, conforme disposto em seu inciso XXI:

XXI- Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Em 21 de junho de 1993, foi promulgada a lei número 8.666 com o propósito de estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, traçando diretrizes para obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além disso, a licitação possui como dever essencial o respeito ao princípio constitucional da isonomia, de forma a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública e promover o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 1993).

As Licitações, de acordo com Di Pietro (2013) podem ser consideradas como:

“O procedimento administrativo pelo qual o ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no

instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato”.

Os traços essenciais do conceito de Licitação possuem pouca divergência dentro da doutrina. Esses traços são: a obtenção do contrato mais vantajoso e a observância do resguardo dos direitos de possíveis contratados. A lei 12.349 de 12 de dezembro de 2010 deu uma nova redação ao artigo 3 da lei 8.666 somando mais uma finalidade essencial para as licitações que é a promoção do desenvolvimento social sustentável. Esse desenvolvimento significa o dever de, por meio das licitações, instigar o desenvolvimento econômico e fortalecer as cadeias produtivas de serviços do país (MEIRELLES; FILHO; BURLE, 2016).

Com base nessa modificação do artigo e complementando a abordagem de Di Pietro, Meirelles; Filho e Burle (2016- p. 310), conceituam Licitações como:

“Licitação é o processo administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Tem como pressuposto a competição”.

A necessidade de licitação prévia para dar procedimento às compras, não possui apenas o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, mas é a representação, se bem formalizada e sem vícios, de um instrumento que limita a discricionariedade administrativa, além de controlar o dinheiro público (SILVA, 2011).

2.2.1. Modalidades e Tipos de Licitação

Tendo como base a diversidade de compras que a Administração Pública realiza, a legislação prevê diferentes formas para a ocorrência do processo licitatório, dependendo do preço e da natureza do que está sendo contratado. Essas formas diversas são chamadas de modalidades de licitação.

Uma das características do processo licitatório é a redução da liberdade de escolha do gestor, que se vê limitado a atribuir o resultado tendo como base a proposta que foi considerada como mais vantajosa segundo critérios objetivos da modalidade de licitação em questão. Opiniões subjetivas do gestor são desconsideradas, de forma que a decisão seja a mesma, mesmo que ocorra a mudança do gestor (JUSTEN FILHO, 2016).

De acordo com o artigo 22 da lei 8.666, existem cinco modalidades de licitação, são elas: Concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993). Somada a

essas modalidades, por meio da lei 10.520/2002, foi acrescentada outra modalidade, denominada Pregão. A modalidade é escolhida tendo como base o valor que se espera investir no bem ou serviço em questão. A lei estabelece faixas de valores para o enquadramento na modalidade, delimitada no artigo 23 da mesma lei, estabelecendo-se no edital a definição que será julgada (SANTANA; ROCHA, 2007).

Os tipos de licitação, dividem-se entre: melhor técnica, melhor preço, técnica e preço e maior lance ou oferta. A licitação pelo menor preço é o foco desse trabalho e ocorre nos casos em que o serviço prestado não necessita de especialização, na compra de materiais ou gêneros padronizados, em que o almejado pela Administração é a simples vantagem econômica.

Nas licitações de melhor técnica a Administração, pela natureza do objeto que está sendo licitado, procura gêneros mais eficientes, mais duráveis, mais aperfeiçoados, entre outras características necessárias para o cumprimento dos objetivos. O fator preço, nesse caso, é negociado pela Administração Pública, por nem sempre, o melhor preço vir acompanhado da melhor técnica. Nas licitações de técnica e de preço é observada a técnica mais satisfatória, com o preço mais vantajoso. Maior lance ou oferta é utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão do direito real de uso (MEIRELLES; FILHO; BURLE, 2016).

O art. 46 da lei 8.666 delimita a utilização de licitações do tipo “melhor técnica” ou “preço e técnica” para serviços de natureza predominantemente intelectual, especialmente para a elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão, gerenciamento e de engenharia consultiva (BRASIL, 1993).

Mesmo com diferenças entre os tipos de licitação, observa-se que todos os tipos se utilizam de requisitos de menor preço em algum momento do processo licitatório. Na concorrência de melhor técnica, após a análise da técnica, as propostas se dispõem em ordem decrescente e há uma negociação de preço com o primeiro colocado, tendo em vista que a regra é a vantagem econômica para a administração pública. No tipo técnica e preço, é feita uma média ponderada entre os aspectos técnica e preço (MEIRELLES, 2010).

2.2.2. Modalidades de Licitação

2.2.2.1. Convite

O convite é a modalidade de licitação em que os interessados do ramo de contratação dos bens ou serviços, independentemente de estarem cadastrados, são escolhidos e convidados pela unidade administrativa em um número mínimo de três participantes, e a unidade fixará cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados que ofertem a

especialidade e manifestem seu interesse em até vinte e quatro horas da apresentação das propostas (BRASIL,1993).

2.2.2.2. Tomada de Preço

Tomada de preço é a modalidade em que os interessados na oferta devem estar devidamente qualificados e cadastrados ou possuírem todas as condições necessárias para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do envio das propostas (BRASIL,1993).

O procedimento de tomada de preço é bastante semelhante ao da concorrência, com a diferença essencial de que a tomada de preço exige uma qualificação prévia, em que são verificados requisitos de habilitação dos licitantes interessados em participar. Além disso, existem prazos diferenciados para essa modalidade (BORGES; SÁ, 2015).

2.2.2.3. Concorrência

Concorrência é a modalidade de licitação que permite que quaisquer interessados em ofertar o que está sendo licitado possam concorrer, desde que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos pelo edital para a execução do objeto (BRASIL, 1993).

A concorrência é a modalidade mais utilizada nos casos de compras de maior porte financeiro, sendo uma modalidade mais abrangente e mais complexa. É obrigatória nos casos de contratação de obras e de serviços de engenharia com valores superiores s R\$ 1.500.000,00 e para outros materiais e serviços com valores superiores a R\$ 650.000,00. Além desses casos, a concorrência é modalidade obrigatória para a contratação de concessão de serviço público, concessão de obras e serviços, concessão de direito real de uso, alienação de bens imóveis, licitações internacionais e contratos de empreitada integral, que independem do valor do contrato, sendo obrigatório o uso da concorrência pelo objeto e não pelo valor do que está sendo licitado (COUTINHO; RODOR, 2015).

2.2.2.4. Concurso

Concurso é a modalidade que seleciona quaisquer interessados para ofertar trabalho técnico, científico ou artístico, de forma a instituir prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios inseridos no edital de cada proposta (BRASIL, 1993).

O concurso tem seu procedimento definido por regulamento próprio, que estipula a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes para a apresentação do trabalho e as condições de realização do concurso, assim como os prêmios a serem concedidos (BORGES; SÁ, 2015).

2.2.2.5. Pregão eletrônico ou presencial

Apesar de a lei 8.666 ter sofrido uma série de modificações, nenhuma delas agilizou o processo de contratação as tornou mais simples até a alteração que ocorreu em 2002, com a lei 10.520, que dispôs sobre o pregão, que pode ser utilizado no processo de aquisição de bens e serviços comuns (LIMA; CORDEIRO, 2014).

O pregão foi criado com a intuito de avaliar as licitações de forma a reduzir os gastos, aumentar a transparência das transações e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos na compra de bens e serviços comuns (GONÇALVES, 2013). O pregão é considerado como um mecanismo de comparação e seleção de propostas de fornecedores de bens e serviços interessados em ofertar para o setor público. Os preços são analisados em uma reunião que estão todos os envolvidos e interessados, e podem ocorrer modificações nos valores da licitação por intervenção dos licitantes que tenham propostas de valor até 10 % superior ao menor preço ofertado (MOTTA, 2010).

De acordo com Motta (2010), todas as esferas envolvidas com o processo licitatório, como o pregoeiro e o licitante, afirmam que a redução de preços fruto dessa modalidade é perceptível, além do aumento de competitividade, diminuição do tempo e simplificação dos processos. O sucesso dessa categoria traz resultados que têm gerado efeitos indesejados, como a sua utilização de forma indiscriminada, mesmo para a contratação de objetos dotados de maior complexidade técnica, pela ausência de limite de valor para a utilização do pregão. O menor preço é regra dentro do processo de pregão e qualquer decisão que não esteja em consonância com esse menor preço deve ser motivada. O autor condiciona o menor preço ao melhor preço se o edital explicitar corretamente os critérios e especificações pertinentes.

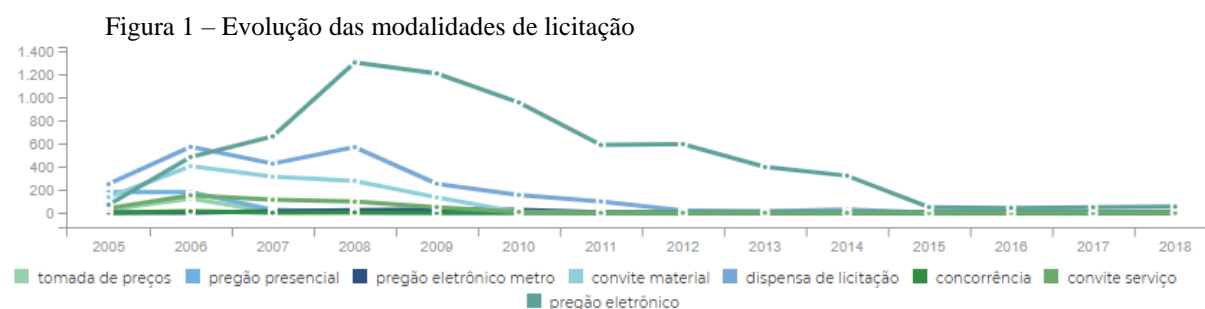
A ideia do Pregão é trazer celeridade e facilidade na sua utilização, tanto para os órgãos responsáveis pela licitação, como para os participantes do processo. Essa facilidade faz com que a atenção de quem preside a seleção das licitações seja ainda maior, já que, ofertas que forem muito baixas comparadas às de mercado, fora da realidade do objeto que está sendo licitado, devem ser desconsideradas. Outro aspecto que precisa de uma atenção extra são os critérios de julgamento do edital, que não podem causar dúvida aos participantes do processo licitatório (SANTOS, 2016).

Menezes (2007), com base em seu estudo sobre o pregão eletrônico, propõe um modelo de licitação que não se limita apenas ao preço do produto, já que, quando apenas essa variável é considerada, há uma subutilização de seu potencial. De acordo com o autor, esse modelo de seleção é adequado para compras de baixo valor, tornando-se inadequado para compras que

possuem maior valor agregado. Mesmo com o governo delimitando os requisitos para a compra, não é suficiente para garantir a qualidade dos produtos e serviços, tampouco a garantia que o fornecedor irá cumprir os prazos da transação. Com base nesses aspectos, o autor sugere uma avaliação multicritério com múltiplos atributos sendo analisados no momento da compra, para que a qualidade seja garantida.

Como forma de instigar o desenvolvimento nacional sustentável, as microempresas e empresas de pequeno porte possuem um tratamento diferenciado de contratação como forma de incentivo à participação dessas microempresas em licitações realizadas pelos entes federativos. O menor preço é considerado como o critério principal para o desempate e para a seleção dos licitantes (MEIRELLES, 2010).

A Figura 1 apresentada abaixo traz dados retirados do portal da transparência do GDF a respeito da evolução na utilização das diferentes modalidades de licitação com o passar dos anos. Pode-se aferir que a modalidade pregão eletrônico foi a mais utilizada em 2018 e vem sendo a mais utilizada nos anos anteriores.



Fonte: <http://www.transparencia.df.gov.br/#/licitacoes-contratos/dashboard>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

2.2.3. Processo de Contratação

O processo licitatório é regido pela legislação sobre o tema, mas não se limita a ela, podendo ser regido por atos administrativos normativos. O edital é a ação responsável pela convocação da licitação e definir o objeto, estabelecer os pressupostos de participação e as regras que serão consideradas no momento do julgamento (JUSTEN FILHO, 2016). O edital é responsável por definir quais serão os critérios de julgamento utilizados e o que será considerado no momento de análise do que é vantagem para a administração pública com vista a critérios como qualidade, rendimento, preço, condições de pagamento, prazos e outros aspectos que são interessantes a administração (MEIRELLES, 2010).

A elaboração do edital é considerada um problema antigo à confecção das licitações, já que o edital descreve o bem ou serviço ideal para a contratação, mas não leva em consideração

riscos que podem estar escondidos na atividade, somente passíveis de previsibilidade por técnicos, que quando não previstas, podem causar lesões (STOEVER; ZAMBARDA, 2007).

Para a elaboração da licitação, a administração pública tem o dever de fazer uma adequada caracterização do objeto, com a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento. É necessário que a contratação atenda ao princípio da padronização e respeite uma série de especificações técnicas e de desempenho, sendo observadas, em determinados casos, as condições de manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas (BRASIL, 1993).

O processo licitatório pode ser reduzido a duas etapas essenciais, uma interna e outra externa. A etapa interna, também chamada de preparatória, é aquela em que é feito o planejamento da licitação, envolvendo a fase de percepção da necessidade de contratação, especificação adequada do objeto a ser licitado, pesquisa de preço, indicação de recursos, definição da modalidade, designação da comissão responsável, confecção da convocação e análise da legalidade desse instrumento. Se mal executada essa fase, poderá acarretar em sua nulidade, direcionamento da licitação, contratações superfaturadas, entre outros danos (COUTINHO; RODOR, 2015).

A fase externa é aquela em que ocorre a publicidade do edital ou da carta convite, é analisada a habilitação dos licitantes, ocorre o julgamento das propostas e a homologação e adjudicação da empresa ganhadora da Licitação. Para o julgamento da habilitação dos licitantes, são analisados os aspectos descritos no Quadro 1 abaixo

Quadro 1 – Requisitos da 2ª fase da licitação: habilitação dos licitantes.

2ª FASE		
HABILITAÇÃO DOS LICITANTES		
Análise dos seguintes requisitos	Habilitação jurídica	Analisa a existência da pessoa física ou jurídica
	Qualificação técnica	Analisa se o licitante pode ser sujeito de direito e obrigações
	Qualificação econômica e financeira	Busca verificar de antemão se os licitantes possuem condições técnicas de executar o contrato
	Regularidade fiscal e trabalhista	Busca verificar a situação do licitante em relação ao cumprimento de suas obrigações tributárias em âmbito federal, estadual e municipal. A trabalhista, em âmbito trabalhista
	Cumprimento do dispositivo no inc. XXXIII do art. 7º da CF	Proibição ao trabalho noturno, perigoso ou insalubre para menores de 18 e de qualquer trabalho para menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 anos.

Fonte: Coutinho e Rodor, P. 220, 2015

A primeira parte da fase externa é o cadastro do bem ou serviço no sistema de registro de preço, que é um conjunto de procedimentos para que ocorra um registro formal dos preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens. A estimativa é considerada nas licitações

das modalidades concorrência do tipo menor preço e pregão, baseada em uma pesquisa ampla de mercado que possui validade de um ano (BRASIL, 2013).

Existem casos em que o resultado do processo licitatório é de uma licitação deserta ou fracassada. Na licitação deserta, nenhum interessado chegou a apresentar documentação para participar da licitação, ou seja, não houve interessados. Na licitação fracassada, houve interesse por parte dos fornecedores, que apresentaram propostas, porém, devido a alguma irregularidade, foram inabilitados ou desclassificados, de modo que nenhuma proposta foi aproveitada pela Administração Pública (DI PIETRO, 2013).

As licitações desertas e fracassadas compõem uma das prerrogativas de dispensa de licitação e pode ser inferida no art. 24 inciso V da lei 8.666 de 1993 *“Quando não acudirem interessados a licitação anterior a esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo à administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecida”*.

Esse trabalho prioriza a análise da etapa de julgamento da licitação, por ser nessa etapa que é definida a escolha do objeto por meio de discussão frente às propostas e à tomada de decisão. O julgamento ocorre tendo como base, essencialmente, as normas legais inerentes à categoria que está sendo licitada e os critérios que foram estipulados no edital. Não é possível que sejam desconsiderados fatores que foram indicados pelo edital, assim como não é possível considerar fatores que não estão estipulados no edital, sob pena de invalidar o julgamento (MEIRELLES, 2010).

2.2.4. Princípios norteadores das licitações

A licitação deve ser julgada, sempre tendo como base uma série de princípios que possuem o propósito de garantir a igualdade de condições impostas aos participantes da licitação, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e o julgamento objetivo. (BRASIL, 1993).

O princípio da legalidade prediz a necessidade de a licitação estar vinculada a prescrições legais e com os valores que estão presentes na Constituição, esse princípio é indispensável para o Estado de Direito, por mais que não deva ser considerado como mero “legalismo estéril” sem consonância com a realidade do processo licitatório, mas sim como um meio para se chegar ao fim que é o da melhoria do gasto público. O princípio da impessoalidade é o que evita que haja qualquer tipo de privilégio, fazendo com que as diretrizes assegurem condições justas de competição, não havendo nenhum tipo de tratamento discriminatório (MOTTA, 2011).

O princípio da moralidade obriga que o gestor faça a correta aplicação do dinheiro público, ou seja, uma gestão dos recursos que seja honesta. O princípio da igualdade é o que garante a livre concorrência entre licitantes que se encontram em posições iguais, ou seja, é a inexistência de impeditivos que façam a discriminação entre participantes do edital. O princípio da publicidade diz respeito a todo tramite licitatório se dar por meio de atos públicos, para que ocorra o exercício pleno de controle pela sociedade. O princípio do julgamento objetivo é aquele que dita que o julgamento da licitação deve estar de acordo com o tipo de licitação que se trata e rigorosamente obediente ao edital (MOTTA, 2011).

O inciso XXI do art. 37 da Constituição fala sobre o princípio da isonomia entre os licitantes, que é fruto do princípio da impessoalidade. Esse princípio determina que a Administração Pública deve considerar a proposta de todos os interessados na contratação, que possuem os pré-requisitos necessários para participar, sem prejudicar ou privilegiar nenhum licitante (MOTTA, 2001).

2.2.5. Conceito e características da qualidade

O artigo 45, inciso I parágrafo 1 da lei 8.666 tem em seu texto que, quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa da administração pública for o de menor preço, o licitante vencedor será aquele que apresentar as propostas de acordo com as especificações do edital ou convite e, com base nessas especificações, ofertar o menor preço (BRASIL, 1993).

Também pode-se inferir a necessidade de análise do edital para o julgamento da qualidade dos bens e serviços que estão sendo contratados no art. 4, inciso X da Lei do Pregão (lei número 10.520/2002), que prevê que, no momento de julgar e classificar a proposta, serão adotados critérios de menor preço e observados parâmetro mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

O edital pode ter especificações do tipo:

- a) Qualidade, que são aquelas que definem o conjunto de características do produto ou do serviço, de forma a deixar claro o que é necessário para satisfazer as necessidades do objeto licitado;
- b) Rendimento, no sentido de produtividade, e
- c) Prazo; que é o tempo máximo para a entrega daquilo que foi licitado, a regra geral é da escolha o menor prazo de entrega. Logo, o critério de menor preço não é o único que deve ser considerado, e sim o melhor preço, tendo como base critérios e especificações que estejam dentro do edital (MOTTA, 2011).

O conceito de qualidade, por não ser um termo técnico exclusivo, pode ser utilizado com diversos significados e aplicações, sendo um equívoco a consideração de apenas um conceito como base para a qualidade. Os múltiplos elementos que compõem esse conceito possuem diferentes níveis de importância e podem variar, dependendo do que está sendo analisado (PALADINI, 2004).

Deming (1990) acreditava que a qualidade só poderia ser conceituada com base nos termos de quem a estava avaliando, por isso, há mudanças constantes na definição de qualidade de acordo com as necessidades de determinado período, pelas singularidades de cada organização ou pela posição do funcionário na empresa. Juran (1990) definia qualidade por meio da análise da adequação ao uso do bem ou serviço às necessidades dos clientes e à ausência de defeitos do que foi contratado.

Para Crosby (1992), a qualidade pode ser observada por meio da conformidade dos requisitos para a contratação, com o que, de fato, foi contratado. A qualidade é considerada não apenas como um objetivo mensurável, como também atingível e lucrativo. Feigenbaum (1994) também acredita que a qualidade seja conformidade, mas uma conformidade de acordo com as exigências específicas do consumidor. Essas exigências estão relacionadas com a utilidade que o indivíduo percebe do bem adquirido e o custo-benefício desse bem ou serviço.

Pode-se observar que há uma série de divergências com relação aos conceitos utilizados pelos “gurus da qualidade”, porém, as definições giram em torno das concepções de conformidade, adequação ao uso e satisfação dos clientes. É possível pensar nessas definições de forma sistêmica, com a interação de três variáveis essenciais: o produto, o cliente e o uso (WOOD; UDAN, 1994).

A qualidade é, essencialmente, a aptidão de determinado objeto para o alcance de seus fins. Por isso, o fator qualidade deve ser sempre considerado como critério de julgamento, por existirem casos em que é necessário que o serviço tenha uma qualidade superior, mas em outros casos essa qualidade não é requerida. Para definir qualidade, no caso de licitações, deve ser levado em consideração a segurança, a confiabilidade e a durabilidade do objeto almejado (MEIRELLES; FILHO; BURLE, 2016).

Pode-se encontrar as características para a consideração da qualidade e da proposta mais vantajosa no caso de obras e serviços públicos no art. 12 da lei 8.666, que descreve em seus incisos:

- I. Segurança;
- II. Funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III. Economia na execução, conservação e operação;

- IV. Possibilidade de emprego de mão de obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V. Facilidade na execução, conservação e operação, se prejuízo da durabilidade da Obra ou do serviço;
- VI. Adoção de normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas e
- VII- Impacto ambiental (BRASIL, 1993).

Conjuntamente ao conceito de qualidade, existe o princípio geral da administração pública, o princípio da eficiência, que escabeça o art. 31 da Constituição Federal depois da emenda constitucional nº 19/98 (BRASIL, 1988). A necessidade de delimitação como obrigatória à questão da eficiência é para que a ineficiência passe a importar como violação constitucional (MODESTO, 2000).

Mesmo antes da emenda constitucional, o princípio da eficiência já era reconhecido, e foi conceituado por Hely Lopes Meirelles como: “dever da eficiência” que, pelo autor, é considerado como poderes e deveres do administrador público. Esses deveres vão muito além do exercício da atividade administrativa com prontidão, perfeição e rendimento funcional, a atividade administrativa deve buscar e produzir determinado resultado tendo como objetivo a satisfação do interesse público em menor tempo e menor custo, prezando pela segurança jurídica (MEIRELLES; FILHO; BURLE, 2016).

Para o cumprimento dos pré-requisitos da eficiência, do ponto de vista jurídico, há duas esferas administrativas que devem ser consideradas: a) a dimensão da racionalidade e otimização na utilização dos meios e b) a dimensão da atividade administrativa tendo resultados satisfatórios. Ambas as dimensões devem ser consideradas em conjunto para o julgamento da eficiência. A primeira dimensão ressalta a necessidade de economicidade e o esforço para a diminuição do desperdício. A segunda esfera traz a ideia de eficiência como qualidade da ação administrativa de gestão, obtendo resultados que sejam satisfatórios (MODESTO, 2000).

A Carta Magna, quando reforçou a obrigatoriedade das licitações, tinha o intuito de evitar a aplicação incorreta da verba pública, a gestão orçamentária eficaz e, acima de tudo, tentou reconstruir o relacionamento entre a administração e seus prestadores de serviço, fornecedores e cidadãos, que são os usuários desse serviço público (MOTTA, 2011).

2.2.6. Licitações e a Percepção de qualidade do cliente final

A percepção é o processo em que o cliente é exposto a uma determinada informação e fica atento a ela a ponto de conseguir compreendê-la. Com base nesse processo, o cliente vai perceber o serviço da empresa e criar uma opinião sobre esse bem ou serviço. Essa opinião

pode ser traduzida em determinado grau de satisfação ou insatisfação no momento pós-escolha (MOWEN; MINOR, 2003).

A qualidade percebida de um bem ou de um serviço pode ser vista como a lacuna entre as expectativas dos clientes e a sua percepção de serviço. A grande contribuição da qualidade é o esforço em preencher essa lacuna entre os aspectos mais técnicos do bem ou serviço e a capacidade em atender bem os clientes (SLACK *et. al.*, 2002).

Quando há uma grande divergência entre a expectativa do cliente e a percepção de serviço que foi oferecido, surge um grau de insatisfação e o cliente passa a ter uma imagem negativa da empresa. Do mesmo modo, se a expectativa do cliente se igualar à sua percepção de qualidade do bem ou do serviço, ocorre satisfação. O próprio grau de percepção a respeito das expectativas supridas ou excedidas do cliente pode ser considerado como uma definição de qualidade em serviços (GIANESI; CORRÊA, 1994).

Hoffman (2006), observando a qualidade percebida sob a ótica do serviço público, ressalta que o produto ou serviço precisa satisfazer o interesse ou necessidade da sociedade, assim como a disposição do Estado como fiscalizador dos serviços também é considerada.

A exigência por qualidade não é mais de exclusividade do setor privado graças à mudança de mentalidade da sociedade que, devido ao aumento da informação e do conhecimento, passou a exigir maior qualidade, não apenas do setor privado, mas também da prestação de serviço do setor público (HOFFMAN, 2006).

2.2.7. Qualidade e as licitações por menor preço

São evidentes os avanços com a promulgação da lei 8.666 para o processo de compras governamentais e controle dos atos administrativos dos agentes públicos. Exemplos desses avanços são: definição de critérios objetivos na qualificação e julgamento das licitações; isonomia da participação de empresas interessadas; vinculação obrigatória da empresa ao processo licitatório com seus recursos disponíveis; transparência dos dados referentes aos processos administrativos e possibilidade de contestação desses dados e fixação de punições para os administradores que burlarem a lei (HERMANN, 1999).

Apesar dos avanços com a lei 8.666/93, quando o único critério levado em consideração para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública é menor preço, há a possibilidade de que o bem que foi adquirido tenha baixa qualidade, gerando prejuízos para a administração pública e gerando a necessidade de recompra, quebra de contato ou subutilização do bem. O questionamento central é de uma possível forma de diminuir a ocorrência de danos, com a manutenção do mesmo critério de compra (MEDEIROS *et.al*, 2012).

O artigo 45 § 1º, inciso I da lei 8.666/93 estabelece que o menor preço será utilizado como critério para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, respeitando as especificações que são apresentadas por edital e ofertar o menor preço. O texto não especifica que o “menor preço” deva ser considerado como o “mais barato”, mas sim o valor que seja mais vantajoso economicamente dentre termos de qualidade, durabilidade e confiança (SANTOS, 2016).

Meirelles (2010) chama atenção para o fato de que mesmo o preço sendo considerado como o único critério de julgamento para a escolha da proposta, é possível que o governo formule requisitos técnicos mínimos para o objeto da licitação, que deverão estar definidos no edital. Esses requisitos não vão compor pontuação para as empresas, mas serão critérios classificatórios que, apenas após serem analisados, permitirão que a empresa seja julgada pelo critério de menor preço.

Stoever e Zambarda (2007) observam que existe uma inversão de valores nos procedimentos de compra, em que o primeiro fator analisado é o menor preço do licitante, seguido dos demais objetivos do edital. O menor preço deveria ser considerado como mais um elemento dentro de um conjunto de fatores que também possuem grande relevância. Os autores chamam atenção para o fato de que não é necessário a modificação da legislação, mas sim uma correta interpretação da lei 8.666/93, para que o menor preço absoluto deixe de ser considerado como o aspecto mais relevante. O ideal é que o produto ou serviço de menor custo erário seja selecionado, tendo como base os encargos acoplados a esse preço. Dessa forma, a compra trará vantagem para a administração pública.

Hermann (1999) concorda com a justificativa de que a ineficiência do processo licitatório não está ligada apenas a aspectos particulares da legislação sobre o tema, nem os excessos de burocracia dessa lei, mas sim, à existência de uma estrutura perversa de incentivo e de controle por parte das instituições públicas, que possuem um nível reduzido de institucionalização.

Bresser Pereira (2001) aponta como um dos motivos para a ineficiência da administração pública o fato de a lei 8.666 de 1993 ter sido criada com uma perspectiva estritamente burocrática, de forma a tentar mapear todos os aspectos das compras e regulamentá-los, excluindo a autonomia e a responsabilidade do administrador público, atrasando e encarecendo os processos de compra do Estado e das empresas estatais, sem que haja uma real garantia de que houve redução das fraudes e dos conluíus contra o patrimônio público.

Carvalho (2009) levanta como justificativa para a ineficiência das compras públicas a dificuldade de identificação da necessidade, com a soma de um agravante de que, muitas vezes, o responsável pelo requerimento do bem ou do serviço não é o usuário do produto ou os gestores do contrato, mas sim um terceiro a essa relação. Dessa forma, o menor preço só irá compor uma disputa justa com a comparação de dois itens que atendem todas as especificações do produto e serviço ideal, mas, pela falta de descrição do produto, as disputas ocorrem entre objetos que são parecidos, porém apenas um deles satisfaz as necessidades da administração pública.

A descrição minuciosa do produto que está sendo licitado pode acabar cooperando para a corrupção, caso o órgão não faça uma adequada fiscalização dos seus procedimentos, confiando na discricionariedade do administrador. A corrupção ocorre por meio de práticas que direcionam a licitação, o que vai contra o princípio da isonomia. Podendo se dar por meio de condutas de superfaturamento de preços, fracionamento de despesas, exigência de condições especiais, como de qualificações técnicas que são desnecessárias, gerando uma determinada “reserva de mercado” (SILVEIRA, 2008).

A corrupção feita por meio do superfaturamento de preços ocorre com o aumento do valor de fornecimento de determinados bens ou da prestação de serviços de forma que a empresa tenha lucros superiores em troca de benefícios ao responsável pela fraude. A subcontratação é a divisão das despesas de forma que a empresa tenha seu orçamento encaixado em outro tipo de licitação, por exemplo, sendo considerada como a de menor preço. A subcontratação ocorre como uma forma de mascarar a contratação de empresa que não participou do processo de contratação (SILVEIRA, 2008).

A falta de adequação ao uso de bens obtidos pela Administração Pública gera, como expresso por Maximiano (2008), “custos de não-qualidade”, que são analisados dentro de duas grandes categorias: custos internos e custos externos dos defeitos. Os custos de não-qualidade da empresa são diferentes dos custos de qualidade que as empresas podem vir a ter. Os custos da qualidade estão relacionados aos custos que dos órgãos com avaliação e prevenção do que foi contratado. Essa prevenção evita que a empresa venha a ter custos de não-qualidade (SOCCOL; GOMES, 2011).

A compra de produtos com qualidade inferior à exigência legal acarreta mais perdas do que ganhos para a administração pública por, muitas vezes, ter como consequência que o órgão tenha que comprar mais ou fazer uma recompra, o que acaba desfalcando desnecessariamente os cofres públicos (PEREIRA, 2015).

De acordo com o que está sendo licitado, é essencial que a organização faça uma apreciação dos valores oferecidos pelo mercado, levando em consideração fatores ou

circunstâncias que acarretam a redução ou o aumento do valor solicitado, como, por exemplo, modo e prazos de pagamento, financiamento, descontos, juros e outros tipos de repercussões econômicas. Com base nessa análise, o menor preço pode ser delimitado (MEIRELLES *et. al.*, 2016).

Exemplos de outras repercussões econômicas são orientadas pelo TCU em seu anteprojeto de Lei de Licitação, no art. 37 parágrafo 2: “*Considera-se menor preço real, o de menor valor absoluto dentre as cotações apresentadas, caso inexistam entre elas distinção de prazo, condições, formas ou facilidades de pagamentos.*”

Pinheiro *et. al.* (2013) fizeram um trabalho de comparação dos preços de itens obtidos por processos licitatórios no âmbito da União e os preços que são, efetivamente, empregados no mercado. Essa pesquisa teve como base a análise de um possível superfaturamento fruto do processo licitatório. A pesquisa selecionou uma série de itens e seus valores mensurados nas atas de registro de preços e valores encontrados em sites especializados em comparação de preços. A conclusão dessa comparação é que os itens licitados, em sua maioria, foram comprados pelo governo por preços menores do que os praticados no mercado, o que demonstra que os órgãos estão conseguindo cumprir o propósito de economicidade das compras.

A Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, realizou um estudo delimitando os cinquenta erros mais comuns no emprego das licitações. Exemplos desses erros são a não discriminação, ou discriminação inadequada dos itens componentes do orçamento da contratação, o que leva o órgão a adquirir produtos que não satisfazem plenamente a sua necessidade. Outro aspecto abordado é a falta de estudos técnicos preliminares antes da contratação, não sendo realizados levantamentos do que, de fato, é necessário se contratar, em que quantidade, muito menos é feita uma pesquisa de preços de qualidade (ENAP, 2017).

Tendo como base o conteúdo apresentado nesse capítulo, foram elencadas as principais críticas e conceitos a respeito das contratações pelo menor preço abordadas pela literatura e descritas na presente seção. Esses questionamentos foram representados no Quadro 2, e são divididos em três principais variáveis, são elas: vantagens, barreiras e principais impactos das contratações pelo menor preço.

Quadro 2 – Quadro Conceitual de variáveis relacionadas as licitações do tipo menor preço

Variável	Definição	Manifestação das variáveis na teoria	Autores
Vantagens	Benefícios implícitos da contratação tendo como requisito o menor preço e avanços produzidos pela lei 8.666 de 1993.	Os itens comprados pelo governo possuem preços menores do que os praticados pelo mercado cumprindo o propósito de economicidade nas compras; confere competitividade de forma isonômica a empresas que antes eram afastadas dos processos de contratação pública; Utilização de critérios objetivos na qualificação e no julgamento das licitações, democratização do acesso aos dados referentes aos procedimentos administrativos e possibilidade de contestação, estabelecimento de punições para administradores que burlarem a lei	Pinheiro, <i>et al</i> , 2013 Garcia, 2008 Hermann, 1999
	Obstáculos enfrentados por esse critério para o cumprimento das exigências legais e a satisfação plena das necessidades da Administração Pública.	Menor preço como o único critério observado; Falta de preocupação com a qualidade ou com a utilidade do produto; Falta de treinamento da equipe ou comissão de licitação, interpretações errôneas da lei como forma de burlá-la; Falta de identificação da necessidade que causa especificação incorreta do item, incorreta gestão dos fornecedores, falta de planejamento para a implantação de uma política eficiente de compra; Excesso de burocracia impede que as compras seja mais eficientes	Medeiros <i>et. al</i> , 2014 Justen Filho, 2014 Fernandes, 2000 Carvalho, 2009 Bresser-Pereira, 2001
Impactos	Impactos observados a partir da aplicação do critério de menor preço.	A baixa qualidade dos bens adquiridos pode resultar na necessidade de recompra, quebra de contrato ou subutilização dos produtos ou serviços; Distorções e fraudes prejudicam o princípio da economicidade;	Medeiros, <i>et. al</i> , 2014 Pereira, 2009

3. MÉTODOS

3.1. Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

A análise utilizada foi a de pesquisa descritiva por ter uma configuração intermediária entre a pesquisa exploratória, que é de cunho mais preliminar, e a pesquisa explicativa, que possui uma abordagem mais profunda (RAUPP; BEUREN, 2006). De acordo com Gil (apud RAUPP; BEUREN, 2006), a pesquisa descritiva tem o objetivo essencial de descrever as principais características de determinada população ou fenômeno.

A abordagem do estudo é qualitativa, utilizando coleta de evidências por meio de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos que estão envolvidos, de alguma forma, com o processo licitatório, podendo ser por meio da produção do edital, da atribuição dos resultados, ou receptores dos bens que foram licitados. De acordo com Flick (2009), a pesquisa qualitativa utiliza o texto, ao invés de análises numéricas, como material de estudo, estando interessada na percepção dos respondentes a respeito do tema, a prática diária e os conhecimentos que foram agregados com essa execução. Essa modalidade possui métodos abertos o suficiente para garantir o entendimento do processo e a construção social da percepção de realidade do entrevistado.

3.2. Caracterização da organização

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal estabeleceu, ressalvados casos especificados na legislação, o processo licitatório como obrigatório para a contratação de serviços, obras, compras e alienações no setor público em geral, compreendendo assim, os Poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988). Logo, esse trabalho tem a proposta de selecionar quatro órgãos da administração pública distrital e analisar o processo de compra e a percepção dos agentes públicos a respeito das aquisições mais recentes, que se enquadrem no escopo do ano de 2018.

Os órgãos analisados foram o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGD), Secretaria de Estado, Orçamento e Gestão (SEPLAG), Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB), todos no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF).

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, de acordo com a sua Lei Orgânica, é um órgão de controle externo que tem como competência a fiscalização e julgamento dos atos que resultem em receita ou despesa dos órgãos do Distrito Federal e sujeitos à sua jurisdição,

confeccionando relatórios e emitindo pareceres. Além disso, o Tribunal acompanha e avalia os editais licitatórios desses órgãos.

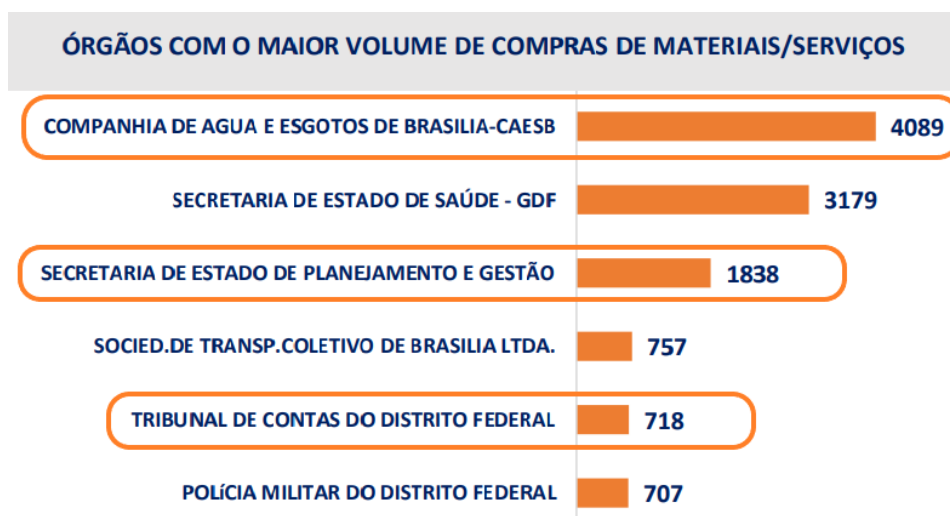
A Procuradoria Geral do Distrito Federal é responsável por representar o Governo do Distrito Federal judicialmente e extrajudicialmente e prestar consultoria jurídica aos demais órgãos do Poder Executivo do Distrito Federal, oferecendo orientação normativa para assegurar o cumprimento de leis, decretos e regulamentos.

A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG) cuida de questões relativas ao orçamento, aos contratos corporativos, à tecnologia de informação, à política de gestão de pessoas, além de controlar políticas públicas governamentais e a gestão estratégica e de projetos no âmbito do GDF. A SEPLAG é considerada como uma central de compras híbrida por ser responsável por efetuar compras para órgãos centralizados, que são aqueles que não possuem autonomia para licitar. Também atende aos órgãos descentralizados, que possuem autonomia para licitar em seu próprio âmbito, mas não no âmbito de bens e de serviços comuns.

A Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) é uma sociedade de economia mista que tem sua atividade dividida em diferentes campos do saneamento e em qualquer dos seus processos de forma a planejar, projetar, executar, remodelar, fazer manutenção e administrar sistemas de abastecimento de água, de coleta, tratamento e disposição de esgotos sanitários.

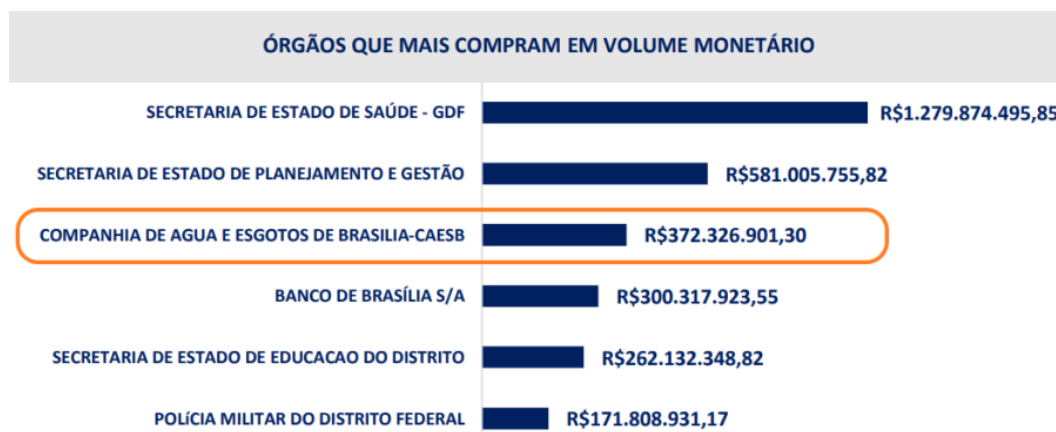
Esses órgãos foram escolhidos tendo em vista a relevância que eles possuem no que diz respeito ao volume de suas compras, a quantidade de contratos firmados e vigentes em 2018 e a soma monetária dos valores dos contratos. As figuras 2 e 3 representadas abaixo demonstram os valores dispendidos por cada órgão nas diferentes categorias de análise.

Figura 2 – Órgãos com o maior volume de compras de materiais/serviços



Fonte: http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/04/310_infografico_comprasdf.pdf. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

Figura 3 – Órgãos que mais compram em volume monetário



Fonte: http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/04/310_infografico_comprasdf.pdf. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

Além da relevância desses órgãos com relações as compras distritais, outro aspecto considerado na escolha dos participantes foi a conveniência para a realização das entrevistas e a disponibilidade dos entrevistados.

3.3. Participantes da pesquisa

O estudo envolveu como participantes das entrevistas semiestruturadas dois perfis de agentes públicos: (a) Pregoeiros e (b) Gestores de compras. O pregoeiro é o responsável pela condução de licitações realizadas pela modalidade pregão tanto na forma eletrônica como na forma presencial. O gestor de compra é o responsável por fazer determinado pedido de compra, assim como pode ser o responsável pelo edital e atribuição das especificações do bem ou serviço que será licitado. Os quatro órgãos analisados contribuíram com os dois perfis nas entrevistas.

Esses perfis foram escolhidos porque, como demonstrado na Figura 1, a modalidade pregão foi a responsável por um maior fluxo de contratações pelo menor preço em 2018. Tendo isso em vista, o perfil pregoeiro foi o mais indicado para falar sobre a modalidade. O perfil gestor de compras foi selecionado como forma de complementar a percepção a respeito da qualidade do bem que foi adquirido, tendo em vista que o gestor possui essa informação, diferente do pregoeiro que é responsável apenas pela contratação.

3.4. Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

Como instrumento de pesquisa, foi utilizada a investigação documental de relatórios e documentos dos órgãos analisados por meio de base de dados oficiais, assim como o registro de compras do *comprasnet*. Conjuntamente à análise de dados e dos resultados das entrevistas,

também foi feita uma revisão de literatura compondo a análise de artigos científicos e livros que embasaram o referencial teórico do presente estudo.

Para a coleta de informações foram feitas entrevistas semiestruturadas com agentes públicos que estejam diretamente envolvidos com o processo de contratação das empresas responsáveis pelos bens ou que sejam receptores diretos do bem contratado, podendo depor sobre sua qualidade. A escolha por entrevistas semiestruturadas se dá pelo fato de serem abertas e mais flexíveis, favorecendo a captação da percepção dos agentes públicos a respeito das contratações.

3.5. Procedimentos de coleta e de análise de evidências

Para a construção da análise dos relatos que foram obtidos por meio de entrevistas qualitativas semiestruturadas, o presente trabalho utilizou-se da técnica de análise de conteúdo. Essa técnica de tratamento de dados tem o objetivo de identificar o que está sendo dito sobre uma determinada abordagem ou tema específico (VERGARA, 2008). De acordo com Bardin (1977), a análise de conteúdo pode ser considerada como: “Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”.

Essa modalidade de análise costuma possuir três etapas básicas: (a) pré-análise do material que será utilizado das entrevistas e a definição dos procedimentos a serem seguidos; (b) exploração do material obtido, que é a implantação dos processos definidos nas etapas anteriores e, por último, (c) o tratamento e a interpretação das evidências (1977, p. 42, apud Vergara 2008).

Buscou-se, com essa análise, compreender a percepção dos agentes públicos a respeito da real efetividade das licitações da modalidade menor preço nas contratações governamentais. Para isso, a entrevista foi estruturada em 4 blocos distintos, são eles:

- (v) Vantagens, que são os benefícios percebidos pelas Licitações da modalidade menor preço;
- (vi) Barreiras, definidas como os obstáculos enfrentados por essa modalidade de Licitação para a satisfação plena das necessidades da Administração Pública;
- (vii) Impactos, que são as consequências que as barreiras podem gerar nas contratações, e

- (viii) Sugestões de melhoria, que é um bloco com as sugestões de melhoria para as contratações levantadas pelos entrevistados.

As entrevistas realizadas com os pregoeiros e gestores foram gravadas, mediante autorização do entrevistado, e posteriormente transcritas, visando facilitar a análise de conteúdo. Os diferentes blocos agrupados pelo roteiro de entrevistas estão representados abaixo, com seus respectivos questionamentos.

Bloco I – Vantagens observadas pelos entrevistados a respeito do critério menor preço:

Perfil A: Pregoeiro

Perfil B: Gestor

- 1) Considera que esse tipo de contratação consegue cumprir o propósito de trazer economicidade para as compras governamentais? Em que medida?
- 2) Os valores de compra e contratação de serviços estão coerentes com o mercado? De que forma você chegou a essa conclusão? Existem mecanismos de comparação? (custo-mínimo da coisa)
- 3) Na sua opinião, essa modalidade de contratação confere competitividade justa e isonômica entre os concorrentes? Por que?
- 4) Em que medida os critérios objetivos existentes para a qualificação e julgamento das licitações são suficientes para a contratação de bens e serviços que satisfaçam as necessidades de compra da administração pública?

Bloco II: Principais barreiras dessa modalidade de Licitação.

- 1) O menor preço é o único, ou o principal, critério sendo considerado para a compra de bens e contratação de serviços? Quais outros critérios deveriam ou são observados?
- 2) A afirmação: “o menor preço é o melhor preço para a administração pública”, faz sentido para você?
- 3) Existe uma preocupação com a qualidade dos produtos e serviços que são contratados? Em que medida?
- 4) A comissão ou equipe responsável pela produção do edital e contratação do bem ou serviço é treinada para tal atividade e possui conhecimento das especificações necessárias do item? Algo pode ser melhorado nesse sentido?
- 5) Há alguma diferença na qualidade dos produtos comprados por meio de licitações pelo menor preço e os adquiridos por meio de outras modalidades de licitação? (Pergunta aplicada apenas para o perfil B).

- 6) O excesso de legislação e burocracia sobre a Lei de Licitações impede que as compras sejam mais eficientes? Em que medida?
- 7) Na sua opinião, quais são as principais barreiras para a contratação de serviços e obtenção de bens com qualidade?
- 8) Se você pudesse escolher livremente um critério para definir suas compras públicas, qual / quais seriam?

Bloco III: Impactos

- 1) Há uma grande quantidade de recompra ou quebra de contrato dentro do seu órgão? Em que medida isso acontece e quais são os principais motivos de sua ocorrência?
- 2) Em que medida ocorre a subutilização dos bens contratados? Essa subutilização está relacionada a alguma falta na especificação do item ou a falta é da empresa contratada? (pergunta aplicada apenas para o perfil B).
- 3) Considera que o menor preço acaba impactando na qualidade dos produtos e serviços contratados? Em que medida?
- 4) Quais critérios estão sendo observados na avaliação da qualidade dos produtos e serviços em questão?
- 5) O fato de utilizar critérios de menor preço impacta o número de licitações desertas ou fracassadas?

Bloco IV: Soluções

- 1) O que você considera como uma compra pública bem-sucedida? Como a compra pública ideal deveria ser realizada?
- 2) Existe alguma forma de diminuir a ocorrência de danos com a manutenção do mesmo critério de compra? (Pergunta aplicada apenas para o perfil B).
- 3) Quais seriam as soluções para os problemas enfrentados pelos órgãos públicos a respeito da qualidade dos bens e serviços que são contratados?
- 4) Como você acha que podemos reduzir a ocorrência de licitações desertas e fracassadas? Isso é um problema em seu órgão? Vocês registram esses casos, se sim, como?

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esse capítulo foi destinado à apresentação e discussão dos resultados obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas, à luz do referencial teórico que foi apresentado e dos objetivos propostos pelo trabalho, com o intuito de analisar a percepção dos gestores públicos a respeito do critério menor preço nas licitações. Para isso, esse capítulo foi dividido em três seções, as duas primeiras contendo a descrição dos resultados apresentados pelos dois perfis em análise, separadamente, com comparações dentro dos próprios perfis a respeito dos blocos apresentados no roteiro de entrevistas. Na última seção do capítulo é feita uma comparação cruzada entre os resultados dos perfis e a teoria que foi apresentada no capítulo anterior.

4.1. Pregoeiros

4.1.1. Informações dos entrevistados

O Quadro 3 apresenta um resumo das informações de cada pregoeiro entrevistado, contendo o órgão de serviço, o tipo de contratação, a formação acadêmica e o tempo de serviço no órgão em questão.

Quadro 3 – Resumo de informações dos pregoeiros entrevistados.

Sequência	Órgão	Contratação	Formação Acadêmica	Tempo no órgão
Pregoeiro 1	Tribunal de Contas do Distrito Federal	Cargo Comissionado	Ciências Biológicas	6 anos
Pregoeiro 2	Procuradoria Geral do Distrito Federal	Servidor cedido da Secretaria do Planejamento	Administração Pós-graduação em Gestão Pública	11 anos
Pregoeiro 3	Secretaria de planejamento, orçamento e gestão	Cargo Comissionado	Direito	10 anos
Pregoeiro 4	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal	Servidor Público	Administração	26 anos

4.1.2. Vantagens observadas com o critério menor preço

Os quatro pregoeiros concordam que o critério menor preço consegue trazer economicidade para as contratações, pela própria natureza da modalidade que é a de selecionar a proposta que tenha o menor preço e consiga suprir as exigências estipuladas em edital.

O processo de contratação de bens ou serviços pela administração pública é baseado em uma pesquisa prévia de mercado que vai balizar o preço máximo da licitação, ou seja, o valor

máximo que a administração pública está disposta a pagar pelo objeto. Os pregoeiros 1 e 3 concordam que os valores de compra e contratação de serviços estão coerentes com o mercado. O pregoeiro 2 acredita que os valores que a administração pública contrata, muitas vezes, são valores menores do que os praticados pelo mercado, como exemplificado pelo pregoeiro 2: *“Normalmente, durante o pregão, é possível reduzir ainda mais os valores, ocorrendo uma redução em torno de 20% a 30% quando a licitação é realizada”*.

O pregoeiro 4 percebe o preço praticado pelo setor público como superior ao mercado, porque, de acordo com o entrevistado, existem gastos acoplados ao fornecimento à administração pública, como a possibilidade de um atraso de até 90 dias para o pagamento da empresa e impostos diferentes, como o ICMS, que devem ser anexados ao valor da coisa. O entrevistado menciona que a pesquisa de preço consegue atribuir um preço razoável para a contratação por não ser baseada somente no mercado, mas também nas últimas aquisições do órgão e nas atas de registro de preço.

Com relação a isonomia e competitividade justa com relação a esse critério, os pregoeiros 2, 3 e 4 acreditam que essa modalidade garante uma competição justa entre os interessados. São levantadas questões relacionadas ao grande número de participantes que conseguem fornecer o que a administração pública deseja, confirmando a existência de competitividade nesse cenário.

Já o pregoeiro 1 acredita que se tratando de grandes empresas, na maior parte dos casos, a competição é justa, já que essas empresas possuem capacidade de fornecer em grande escala e com preços competitivos. Em se tratando de empresas de pequeno porte, o pregoeiro relatou a dificuldade de preencher a quota exclusiva para microempresas, o que faz com que o órgão já tenha vivido casos em que grandes empresas criam pequenas empresas para participarem dessa quota ou das licitações exclusivas, nesses casos, a concorrência não é isonômica.

Todos os pregoeiros concordam que a especificação do objeto é o coração para uma aquisição de sucesso. De acordo com o pregoeiro 2, quando há uma falha na especificação, o julgamento do objeto é afetado, surtindo em uma má aquisição ou em nenhuma aquisição. Os quatro pregoeiros relataram existir um grande esforço na produção de uma especificação cada vez mais detalhada e clara, e cada erro nesse sentido faz com que a especificação melhore e supra possíveis lacunas para a sua correta compreensão.

Os pregoeiros 2 e 4 relataram que a aquisição de bens inéditos ao órgão costuma ser o foco das falhas de especificação, muitas vezes, pela falta de conhecimento do que, de fato, se deseja ser adquirido e as características essenciais que precisam ser especificadas para a obtenção desse bem. Mesmo assim, esses pregoeiros concordam que essas divergências

ocorrem em pequena quantidade. Os pregoeiros 1 e 3 concordam que os critérios objetivos de especificação dos bens são suficientes e conseguem suprir as necessidades de seus órgãos.

4.1.3. Principais barreiras da modalidade

O critério de julgamento das propostas é o menor preço ou o maior desconto, que acaba também sendo um critério de menor preço. De acordo com o pregoeiro 2, depois do menor preço são analisados todos os requisitos essenciais para a qualificação do objeto que está sendo contratado. O menor preço é apenas o balizador para a análise de critérios que são mais técnicos e que não deixam de ser classificatórios. Os pregoeiros 1, 3 e 4 concordam que o menor preço não é o único critério sendo analisado, mas que não deixa de ser um critério essencial e o primeiro a ser considerado.

O pregoeiro 1 exemplificou que, pela Lei do Pregão, o primeiro colocado com o menor preço é convidado a enviar atestados de qualificação técnica, podendo haver um pedido de amostras por parte da empresa contratante para a verificação da adequação do produto e se o bem está respeitando as especificações. Em casos muito específicos, há exigência de que a empresa já tenha fornecido, pelo menos, 50% da quantidade requerida pelo órgão, para provar que tem capacidade de fornecimento. O pregoeiro 4, da CAESB, explanou sobre a necessidade do fornecedor cumprir premissas de sustentabilidade, já que o órgão deve contratar o objeto mais sustentável possível.

Quando indagado se os pregoeiros concordavam com a expressão “o menor preço é o melhor preço para a administração pública”, todos concordaram com essa expressão, fazendo a ressalva de que devem ser respeitados os critérios de qualidade fixados no edital e quando se trata de contratações simples. O pregoeiro 2 explicou que considera como o melhor preço porque, na Procuradoria, esse critério é responsável pela maior parte das compras e ele tem trazido resultados satisfatórios.

Todos os pregoeiros concordaram que existe uma preocupação com a qualidade do que está sendo contratado, por isso há tanto cuidado na produção da especificação, verificação e comparação do pedido com outros órgãos. Além disso, todos os pregoeiros enfatizaram sobre as avaliações prévias para a escolha da empresa vencedora, com pedido de amostras quando possível, teste dos equipamentos em sistemas internos da casa, certidões e atestados da empresa vencedora na tentativa de que a contratação tenha qualidade.

Nos quatro órgãos analisados, a comissão ou equipe responsável pela produção do edital é uma junção entre a unidade demandante, que faz a especificação do que é necessário, por ter uma maior expertise no assunto, e a unidade de planejamento, que revisa o pedido, e caso

necessário, envia a especificação para alguém que tenha mais conhecimento sobre a compra dentro do órgão. Depois, o requerimento é enviado para o setor de licitações, que faz mais uma revisão comparando essa especificação com especificações antigas que contrataram o mesmo bem, ou o edital de outros órgãos. O setor de licitações faz o preenchimento dos requisitos legais necessários para a criação da licitação. Esse modelo é considerado, pelos quatro pregoeiros, como suficiente para a contratação do que se deseja.

Quando foi indagado se o excesso de legislação e burocracia da Lei de Licitações impedia que as compras fossem mais eficientes, o pregoeiro 1 discordou, afirmando que graças à lei do Pregão, as contratações tornaram-se mais simples e rápidas.

Já os pregoeiros 2 ,3 e 4 concordaram que a legislação torna a contratação menos eficiente, não especificamente por causa da lei 8.666/93, mas por causa do conjunto de diferentes legislações que devem ser analisadas antes da tomada de decisão e, muitas vezes, essas legislações acabam se contradizendo. Exemplo disso foi a colocação do pregoeiro 2: *“As micro e pequenas empresas, em sua legislação, não são obrigadas a registrar seu balanço no momento da habilitação, mas pela lei 8.666 elas seriam obrigadas. É normal que a gente tenha que desabilitar fornecedores que estavam habilitados pelo menor preço por não terem esse balanço”*.

O pregoeiro 4 relata sobre a dificuldade que um funcionário novo na área enfrenta para conseguir respeitar todas as legislações, decretos e sub decretos, afirma *“Às vezes ficamos engessados porque temos que respeitar 100% da legislação, e nem sempre é isso que vai atender a sociedade, que é a principal prejudicada pela falta de celeridade desse processo”*.

Todos os pregoeiros concordaram que o pregão favoreceu o operacional das contratações. Exemplo disso é a verificação de certidões e qualificação técnica apenas do primeiro lugar no menor preço, e não de todos que estavam concorrendo na licitação, como estipulado pela Lei de Licitações. Outra vantagem é a possibilidade de diminuir o preço estipulado para que ocorra uma competição pelo menor preço.

Quando foi indagado a respeito das principais barreiras que os pregoeiros observavam para a contratação de bens e serviços com qualidade, os pregoeiros 1 e 2 responderam que é a especificação não adequada do que está sendo contratado, que acaba resultando em contratações insatisfatórias. O pregoeiro 2 observa que a forma com que é construído o valor utilizado na estimativa é uma barreira por considerar os valores que os outros órgãos contrataram a mesma coisa, mas esses valores são reduzidos por já terem passado por um processo de disputa, e esse preço da licitação acaba sendo baixo, não correspondendo ao preço de mercado, o que causa problemas na aquisição. Outro problema apontado por esse pregoeiro é que *“quando vamos*

fazer pesquisa com os fornecedores, eles estipulam um preço mais alto porque sabem que é para órgão público. O desafio é encontrar o limiar entre esses dois problemas”.

O pregoeiro 4 também mencionou sobre a necessidade de uma boa especificação vinculada a um registro de preço que consiga demonstrar o preço real do que está sendo contratado. O pregoeiro 3 apontou como principal barreira uma boa pesquisa de mercado.

Se os pregoeiros pudessem escolher livremente um critério de contratação que acreditam trazer maiores vantagens para a administração pública, todos continuariam com o menor preço. O pregoeiro 4 vincularia o menor preço com indicadores de resultado, o pregoeiro 2 gostaria que a legislação fosse mais flexível para que pudesse ser estipulado mais critérios para a qualificação das empresas participantes. Os pregoeiros 1 e 3 acreditam que o critério menor preço, da forma que está estipulado, é o suficiente para que a contratação seja a melhor possível.

4.1.4. Impactos

Sobre a ocorrência de recompra e quebra de contrato os pregoeiros relataram acontecer raramente, no caso dos pregoeiros 1 e 2, nunca viram acontecer um caso nesse sentido no tempo em que estão trabalhando em seus respectivos órgãos. Os pregoeiros 3 e 4 afirmaram que nos casos em que ocorre recompra, o motivo não é o menor preço, nem problemas de qualificação e especificação do que está sendo contratado, mas sim a má execução contratual e perda de prazos por parte das empresas participantes. E nos casos de quebra de contrato, é pela empresa falir ou não conseguir cumprir o contrato que foi estipulado.

O critério menor preço, para os pregoeiros, não impacta na qualidade dos bens e serviços que são contratados. Todos os pregoeiros consideraram qualidade dos bens e serviços que foram contratados como o respeito daquilo que foi estipulado pelo edital, por isso, se ocorrem casos de falta de qualidade do que foi contratado, o erro costuma estar na especificação no edital ou na observação dos requisitos de habilidade técnica que possam ser essenciais para a contratação em questão.

A respeito de licitações desertas e fracassadas, os pregoeiros 1, 2 e 3 relataram existir poucos casos dessa natureza em seus órgãos e o problema pode estar relacionado a compras de materiais muito específicos ou o preço de mercado cotado para o bem ser muito baixo. O pregoeiro 4 levanta a quantidade como o principal motivo para as licitações fracassadas, já que, muitas vezes, não vale o custo logístico e de transporte para poucas unidades, ou o registro de preço é feito com base em quantidades maiores, não mensurando o preço para poucas unidades, que é superior.

O pregoeiro 1 exemplifica a situação demonstrando, muitas vezes, não conseguir perceber o motivo para a licitação ter fracassado *“Não conseguimos comprar quase nada de material odontológico esse ano, e não sabemos se é por causa do preço ou da especificação. As empresas ofertam valores muito superiores á média do mercado. Acreditamos que a licitação fracassou por se tratar de uma compra específica e em pequena quantidade”*.

4.1.5. Sugestões de Soluções

O pregoeiro 1 considera como uma compra pública bem-sucedida aquela que possui o melhor custo-benefício para a administração pública. Os pregoeiros 2 e 3 consideram como aquela que consegue cumprir a sua finalidade, suprir a demanda com melhor custo. O pregoeiro 4 não limita o sucesso ao preço, mas sim à licitação que conseguir uma grande quantidade de participantes, em que ocorre uma briga de preços, o material conseguiu atender à necessidade, e tanto o licitante ficou satisfeito com a venda, como o órgão ficou satisfeito com a compra.

Soluções levantadas para os problemas enfrentados pelos órgãos públicos a respeito da qualidade, de acordo com o pregoeiro 1, seria pedir mais atestados para as empresas contratadas, e a possibilidade de conferir trabalhos anteriores dessa empresa junto a outros órgãos. O pregoeiro 2 chama atenção para uma cotação mais elaborada que considere os valores contratados pelos órgãos públicos antes da competição de preço e sua consequente diminuição do valor. O pregoeiro 3 propõe uma unificação da legislação para tornar o processo mais célere.

O pregoeiro 4 propõe soluções para a lei 8.666/93 que já foram estipuladas com a lei 13.303/16, que entrou em vigor na CAESB em julho de 2018 e prevê procedimentos de cadastro para as empresas interessadas em licitar, com o cadastro das especificações dos seus materiais em que os licitantes possuem pontuação de acordo com trabalhos já feitos e essa pontuação consiga impactar em futuras contratações.

As sugestões levantadas para a diminuição da ocorrência de licitações desertas e fracassadas é uma melhor pesquisa de mercado, uma melhor especificação do que está sendo licitado e auditorias a respeito da licitação, antes da publicação do edital, para confirmar que o valor estipulado é viável, que haverá concorrência, entre outros aspectos.

4.2. Gestores de Compras

4.2.1. Informações dos entrevistados

O Quadro 4 apresenta um resumo das informações de cada gestor de compras entrevistado, contendo o órgão de serviço, o tipo de contratação, a formação acadêmica e o tempo de serviço no órgão em questão.

Quadro 4 – Resumo de informações dos gestores entrevistados.

Sequência	Órgão	Contratação	Formação Acadêmica	Tempo na área de compras
Gestor 1	Tribunal de Contas do Distrito Federal	Servidor	Engenharia Elétrica e pós-graduação em Direito Constitucional	14 anos
Gestor 2	Procuradoria Geral do Distrito Federal	Servidor cedido da Secretaria do Planejamento	Administração com pós-graduação em gestão pública	11 anos
Gestor 3	Secretaria de planejamento, orçamento e gestão	Servidor	Direito	3 anos
Gestor 4	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal	Servidor	Engenharia mecânica e mecatrônica	9 anos

4.2.2. Vantagens observadas no critério menor preço

Todos os gestores reconhecem a economicidade trazida pelas contratações pelo menor preço. O gestor de compras 2 faz um alerta de que “(...) *É necessário uma pesquisa de preço muito bem feita para que não gerar uma falsa economia. (...) Há casos de licitações publicadas com um percentual de economia, mas pode ter ocorrido um valor superestimado na pesquisa*”.

Todos os gestores acreditam que os valores são compatíveis com o mercado, muitas vezes, com seus valores ainda menores que os do mercado. O gestor 2 chama atenção para a forma com que a cotação é formulada, são observados valores do mercado, mas não são os únicos analisados, contendo também o “preço público” por meio de contratos feitos anteriormente pela administração. O preço público vai ser maior que o preço do mercado porque a empresa conhece o critério de seleção das propostas, precificando seu produto acima do valor de mercado porque sabe que com a competição vai ter que diminuir o valor, podendo ficar, até mesmo, abaixo do valor de mercado.

O gestor 3 reconhece que os valores que a administração pública costuma pagar são observados apenas como balizadores na pesquisa para a composição de um mapa comparativo de preço, não existe uma comparação direta desses valores com os de mercado, é um montante de referência que compõe uma cesta com outros valores que serão considerados para a cotação.

Os gestores 3 e 4 acreditam que a modalidade de licitação pelo menor preço confere uma competitividade justa e isonômica entre os concorrentes. O administrador 3 ressalta que o menor preço não pode ser considerado como uma esfera da isonomia, porque é uma questão que independe do menor preço do licitante, mas sim da abertura e publicação de uma licitação

que deixa a capacidade de participação aberta para todos que consigam preencher os pré-requisitos estabelecidos.

Tanto o gestor 1 como o 2 posicionam-se de forma a considerar que se tratando de pequenas quantidades, a competição é justa em todos as suas esferas, mas quando trata-se de grandes quantidades, as micro e pequenas empresas não conseguem competir da mesma forma, por não terem capacidade de prover o necessário. As cotas, de acordo com o gestor, conseguem suprir parte dessa diferença, mas não a ponto de tornar a competição isonômica. O gestor 1 representa essa diferença no trecho: *“Com as contratações de grande vulto, a empresa que ganhar consegue abaixar bastante os custos administrativos e de fornecimento porque ela compra em maior volume, a pequena não consegue fazer isso e a lei cobra que a pequena apresente um valor igual ou menor do que as empresas de grande porte. (...) Essa lei acabou se tornando letra morta porque quando a empresa de pequeno porte não consegue suprir a quota, uma empresa de grande porte é convidada para fornecer o resto”*.

Quando indagados sobre os critérios objetivos existentes para a qualificação e julgamentos das licitações, todos os gestores falaram a respeito da necessidade de uma especificação detalhada do que está sendo contratado, todos demonstraram não ocorrer problemas recorrentes com questões relacionadas a especificação, e os órgãos demonstram conseguir atender a necessidade de contratações com qualidade. O gestor 1 explicou que quando chega uma amostra que não corresponde à necessidade e percebe-se um erro no edital, a licitação acaba sendo revogada para correção.

4.2.3. Principais barreiras da modalidade

O menor preço é o principal critério observado, mas não o único, de acordo com todos os gestores. O gestor 1 observa as outras características para a obtenção da qualidade por meio das amostras que são requeridas. O administrador sugere: *“Existem alguns casos que para a garantia de que o produto tenha qualidade seria necessário que a técnica fosse considerada, mas como com essa exigência não seria possível a realização do pregão, gerando um trabalho maior, há um esforço para que a decisão seja tomada por meio de amostra”*. O gestor 2 observa que além do menor preço, a melhor técnica deveria ser observada independentemente do tipo de contratação em questão.

Os gestores 1, 2 e 4 consideram que a afirmação “o menor preço é o melhor preço para a administração pública” está equivocada. O melhor preço seria aquele em que se compra o produto mais vantajoso, com uma boa qualidade, com o preço mais acessível. O gestor 3 considera que o menor preço é o melhor preço desde que alicerçado a uma boa pesquisa, que

demostre que aquele preço representa a realidade do mercado e que ainda dê uma margem para o pregoeiro negociar e chegar ao menor preço possível.

Todos os gestores demonstraram a existência de uma preocupação com a qualidade dos produtos e serviços que são contratados. O gestor 1 exemplificou essa preocupação por meio dos pedidos de amostra. O gestor 2 por meio da preocupação que existe com relação a especificação. O gestor 3 exemplificou por meio das marcas de referência para que o que foi adquirido pareça, minimamente, com as marcas referenciadas, outro aspecto, mencionado pelo gestor, que coopera para a obtenção de qualidade dos bens são as punições, como exposto pelo gestor 3 *“Se o fornecedor não entrega aquilo que está descrito no edital, paramos no princípio da vinculação do instrumento convocatório, sendo passível de penalidades”*.

No que tange à comissão ou equipe responsável por formular o edital, todos os gestores consideraram que a equipe possui o conhecimento necessário, e quando não há suporte, sendo poucos os casos em que as especificações não corresponderam ao que era esperado pela administração pública. O gestor 1 explica que por mais que a área solicitante não faça uma especificação detalhada o suficiente, esse registro ainda vai para o setor de planejamento e execução, que garante um auxílio pela experiência do setor, e depois ainda ocorre uma última especificação na área de licitação. O gestor 2 concorda que o setor demandante pode acabar fazendo uma especificação genérica pela falta de experiência, mas isso é reparado por outro setor. O gestor 3 afirma que sempre ocorre capacitação das áreas de confecção do edital.

Como os órgãos em questão utilizam-se mais do pregão para as contratações, logo, o critério menor preço é o mais aplicado, por isso, os gestores 2, 3 e 4 não possuem experiência com contratações que sejam por outra modalidade. O gestor 1, de acordo com a sua experiência, pressupõe que nos casos de tomada de preço e de convite as empresas demonstravam uma maior preocupação em fornecer um bem que possui qualidade superior pelo caráter presencial e específico. Como o pregão é mais impessoal, feito de forma eletrônica muitas vezes, empresas que não possuem produtos de qualidade não se sentem inibidas a participar pelo caráter impessoal da contratação.

O excesso de legislação e burocracia da Lei de Licitações, de acordo com o gestor 1 e 3, impedia que as compras fossem mais eficientes, mas a Lei do Pregão, de acordo com o gestor 1, *“supre todos os problemas que antes existiam com a lei 8.666, por ser uma legislação mais sintética e simples”*, e o excesso de legislação deixou de ser um problema. Já gestor 2 relata que há excesso de legislações sobre um mesmo tema, e, muitas vezes, essas legislações acabam entrando em conflito, há uma incongruência entre as leis. O gestor 4 não demonstrou opinião sobre o assunto.

As principais barreiras para a contratação de bens e de serviços de qualidade, de acordo com o gestor 1, são as empresas criadas apenas para fornecerem para órgãos públicos produtos de má qualidade nos furos que possam existir na fiscalização, na esperança que a fiscalização dos órgãos seja fraca, como relatado, era no passado. Outra barreira descrita pelo administrador e pelo gestor 2 são as empresas que começam a participar da licitação, mas não possuem capacidade de fornecer o produto, gastando tempo e recursos do Tribunal de Contas do Distrito Federal com a transação. Até mesmo para que ocorra a aplicação da penalidade há um trâmite processual, e muitas empresas não conseguem, nem mesmo, arcar com essa penalidade. No final, o valor desse processo pode ter sido mais caro do que a compra de um produto um pouco mais dispendioso no começo do processo.

O gestor 3 seleciona como barreira dessa modalidade de licitação a especificação do produto e o preço que ele é cotado, o valor de referência precisa estar de acordo com o mercado. O gestor 4 levantou como a principal barreira as empresas que participam da licitação afirmando preencher toda a especificação, de forma maliciosa, e apresentam um produto diferente do que foi inicialmente solicitado. Esses casos só ocorrem quando o órgão não faz a verificação do produto de forma a aferir sua qualidade. Nem todas as contratações passam por essa verificação devido ao grande volume de compras da CAESB.

Se os gestores pudessem escolher livremente o critério de julgamento que iriam utilizar na licitação, os gestores 1 e 2 escolheriam técnica e preço para qualquer tipo de produto ou serviço. O gestor 1 faz o adendo que o processo seja por meio de uma licitação mais simples, e não o que é estipulado pela lei 8.666, mas uma espécie de Pregão com amostra, sendo permitido apresentar laudo de uma empresa licenciada para cuidar do assunto. Os gestores 3 e 4 manteriam o critério do menor preço como está.

4.2.4. Impactos

A necessidade de recompra de um bem adquirido ocorre raramente no órgão do gestor 1, tendo ocorrido 1 vez nos últimos 10 anos devido a compra ter sido de um material novo em que o demandante tinha pouco conhecimento sobre a sua especificação. Quebra de contrato ocorre com mais frequência, mas em casos em que a empresa contratada entra em um processo de falência devido à impossibilidade de fornecer o que foi prometido para outros órgãos *“Já é a terceira empresa que quebra no Tribunal, não pelo nosso contrato, mas sim devido a relações estabelecidas com outros órgãos. A bolha explode em outro lugar, mas acaba respingando aqui”*.

No órgão do gestor 2, recompras ocorrem apenas em cenários em que não se tem o *know-how* da coisa, aquisições inéditas, e são poucos os casos. Para o gestor 3, só ocorrem casos de recompra por inexecução contratual, não por falta de utilidade do que foi contratado e nem devido a qualidade do bem que foi adquirido.

No órgão do gestor 4 ocorre uma quantidade mais elevada de recompra devido a empresas que não respeitam as especificações e participam da licitação afirmando ter capacidade de fornecer o bem, e na verdade, não possuem essa capacidade ou o bem oferecido não respeita todas as especificações necessárias. Como as compras na CAESB são específicas e possuem requisitos mínimos de qualidade do material, resistência, segurança, entre outras características, a aparência do material pode parecer preencher os requisitos, mas apenas depois de realizados os testes que esse resultado poderá ser inferido. A principal barreira seria a falta de uma qualificação técnica de todos os participantes, feita pelo órgão, antes da contratação, assim apenas os que possuem requisitos mínimos de qualidade poderiam competir pelo preço.

Tanto no Tribunal de Contas do DF como na CAESB foram observados diversos casos de subutilização de bens adquiridos, devido ao excesso de especificação dos itens e o adicional de características desnecessárias para a satisfação da necessidade pública. O que ocorre é que o setor fica com certa apreensão de adquirir o produto com qualidade inferior do que o esperado e acaba fazendo a especificação de um produto de ótima qualidade, muito superior ao que seria a necessidade do órgão e o produto acaba tendo uma série de funções subutilizadas. Nos órgãos dos gestores 2 e 3 não foi percebido pelos entrevistados a subutilização dos itens que são contratados.

Os critérios de julgamento da qualidade do bem e serviço que está sendo contratado, para os quatro gestores, precisa estar delimitada no edital. O gestor 4 explicou que a especificação do produto e sua definição objetiva acaba levando a uma normatização que passa a ser outra parte do julgamento da qualidade do bem. A ABNT tem definido uma série de ensaios que podem ser realizados para inferir a qualidade de determinado objeto devido ao impacto que a falta de qualidade desse bem pode criar para a sociedade.

Para os gestores, o menor preço pode impactar no número de licitações desertas ou fracassadas se ocorrer um levantamento de preço que não está de acordo com o mercado. Uma causa para esse erro, de acordo com o gestor 3, são casos em que detalhes da especificação não são levados em consideração no momento da pesquisa de preço, mas são considerados no momento da compra. O gestor 2 levantou como outro possível problema a consideração apenas do preço público para estipular a cotação, e o preço fica mais baixo do que as empresas podem arcar.

Os gestores 3 e 4 chamam atenção para o fato que o fracasso da licitação não está relacionado ao menor preço, mas sim a uma pesquisa de mercado que não foi bem definida. O gestor 3 explica: *“Uma ocasião que gera fracassos e licitações desertas é a falta de uma boa definição na especificação alinhado à falta de uma pesquisa bem elaborada”*. O gestor 4 exemplifica casos em que ocorre o fracasso da licitação em seu órgão, como na compra de produtos estrangeiros, em que o valor cotado vai depender de um câmbio e da pesquisa em um mercado estrangeiro, que pela inconstância e falta de conhecimento desse mercado pode acabar gerando erros no momento de avaliação do preço.

4.2.5. Sugestão de soluções

Uma compra pública bem-sucedida, para o gestor 1, é aquela que possui a especificação de acordo com o que o órgão precisa, e não do que o setor deseja. Muitas vezes, o que o setor deseja vai além do que é necessário, ocorrendo subutilização do item e onerando de forma desnecessária o Estado. Depois, a compra deve conter um edital bem especificado, em que o fornecedor consiga entender a necessidade do órgão e oferte um preço justo pelo bem ou serviço, que depois de contratado, seja entregue dentro do prazo. Para os gestores 2, 3 e 4 uma compra bem-sucedida é aquela que consegue ter um valor de referência que reflita a realidade do mercado, em que o pregoeiro teve uma margem de negociação que foi bem executada e o produto foi bem entregue.

A forma de diminuir a ocorrência de danos com a manutenção do mesmo critério de compra, de acordo com gestor 1, é estar sempre fazendo reparações e melhorando a licitação quando ocorrerem falhas, para que o problema só ocorra uma vez e essa licitação que foi bem-sucedida possa servir de parâmetro para as futuras. Para os gestores 2 e 3, a solução para a ocorrência de danos são questões relacionadas ao planejamento, para que a pesquisa de estimativa de preço esteja coerente.

Para o gestor 4, a forma de diminuir os danos mantendo o mesmo critério de preço é implementando a pré-qualificação de marcas, que é um processo já muito utilizado em empresas de saneamento e começou a ser implantado na CAESB. Esse processo consiste em cadastrar empresas que estão interessadas em fornecer para a CAESB, toda a documentação necessária das empresas é analisada e, se aprovada, uma comissão vai na empresa em questão verificar questões técnicas do produto, realizando ensaios nesse produto e conferindo as exigências do edital. Se aprovada, a empresa ganha uma certificação e passa a poder competir no fornecimento desse determinado bem. Quem não possui a certificação está excluído da competição.

As soluções para a diferença da qualidade dos produtos comprados por meio das licitações pelo menor preço foram levantadas pelos gestores como questões relacionadas ao edital e a exigência de amostras para a contratação. O gestor 2 acredita que a administração pública deveria comprar como qualquer outra pessoa.

Quando foi indagado aos gestores formas de diminuição da ocorrência de licitações desertas e fracassadas, o gestor 1 sugeriu, para os casos em que a licitação for deserta devido a pequena demanda, juntar os bens em forma de lotes. Os gestores 3 e 4 acreditam que a solução está voltada para a produção de um termo de referência real em que é bem especificado o que se quer contratar.

4.3. Análise entre os Perfis

4.3.1. Vantagens observadas pelo critério menor preço

As perguntas relacionadas às vantagens observadas com o critério menor preço possuem o intuito de confirmar os benefícios implícitos propostos com a instauração da Lei de Licitações. As perguntas desse tópico foram associadas com as seguintes variáveis: economicidade, valores de compra coerentes com o mercado, competitividade justa e isonômica entre as empresas participantes e os objetivos existentes para a qualificação e julgamento das licitações.

De acordo com Hermann (1999), os avanços levantados por essa legislação estão relacionados com a definição de critérios objetivos na qualificação e julgamento das licitações, isonomia das empresas participantes, vinculação das organizações ao processo licitatório com seus recursos disponíveis, transparência dos dados referentes ao processo administrativo e fixação de punições. Pinheiro *et al.* (2013) chama atenção para a economicidade dessa modalidade, que pode até mesmo conseguir contratar por preços menores aos que são praticados pelo mercado.

Pode-se inferir com as entrevistas que ambos os perfis concordam que o critério menor preço consegue trazer economicidade para as contratações, promovendo até mesmo contratações com valores abaixo do estipulado pelo mercado, resultado das competições por preço entre as empresas nas licitações da modalidade Pregão.

De acordo com Meirelles *et al.* (2016), o valor que será utilizado na licitação precisa ser fruto de uma apreciação dos valores estipulados pelo mercado. Essa apreciação não pode ser limitada aos valores de mercado, mas também precisa considerar fatores ou circunstâncias que acarretam a redução ou o aumento do valor que está sendo solicitado, como prazos,

financiamentos, descontos, juros e outros tipos de repercussões econômicas, só assim o menor preço será delimitado de forma correta e coerente com a realidade.

Todos os entrevistados, com exceção do pregoeiro 4, acreditam que o preço considerado é compatível com o mercado, se não compatível, é menor do que o estipulado por esse segmento. Para a definição do preço que será considerado como o real são observadas diferentes variáveis de acordo com o órgão em questão, mas todos seguem o padrão de, além de analisar o mercado, também considerar os preços que outros órgãos pagaram pelo mesmo produto ou serviço, atas de registro de preço e contratos anteriores com o mesmo tipo de compra.

O pregoeiro 4 é o único que percebe o preço público como superior ao do mercado pela existência de gastos acoplados ao fornecimento à administração pública. O pregoeiro exemplifica: *“Os valores do setor público são diferentes do mercado porque a área pública possui certas exigências e privilégios que não refletem a realidade do mercado. Por exemplo, na lei 8.666/93 o órgão pode atrasar no pagamento pelo bem ou serviço em até 90 dias, esse custo acaba sendo anexado ao valor do comerciante. Além disso, existem impostos diferenciados para o fornecimento para o Estado, como o ICMS, que também são anexados ao valor final da coisa”*.

Os entrevistados concordam que para a estipulação do valor ideal para o menor preço não podem ser considerados apenas os preços de mercado, mas um conjunto de outros valores inerentes ao fornecimento para a administração pública. Na tentativa de captar esses valores os órgãos consideram o “preço público” para mensurar o menor preço.

De acordo com o artigo 3 da lei 8.666/93: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia (...)”. Todos os entrevistados concordaram que existe isonomia e competitividade justa entre os participantes da licitação quando a competição ocorre entre empresas de grande porte, porque essas empresas possuem capacidade de fornecer em grande escala e com preços competitivos.

Tratando-se de empresas de pequeno porte, o cenário é diferente. O pregoeiro 1 e os gestores 1 e 2 não acreditam que a competição seja isonômica nesse caso, porque mesmo com a quota exclusiva para as pequenas empresas, essas empresas não possuem capacidade de fornecer o que é necessário, e o que elas não conseguem fornecer, acaba sendo ofertado para as grandes empresas. De acordo com o gestor 1, esse cenário faz com que as vantagens estipuladas para as microempresas fiquem letra morta.

Carvalho (2009) considera como um dos motivos para a ineficiência das compras públicas a dificuldade na identificação da necessidade. Essa dificuldade, de acordo com o autor, pode ocorrer quando o responsável pelo requerimento do bem ou do serviço não é o usuário do

produto ou gestor do contrato. Isso faz com que a administração pública acabe não selecionando a proposta que vai satisfazer sua necessidade, pelos erros que ocorrem com a descrição do produto.

Ambos perfis entrevistados concordam que a especificação do objeto que está sendo licitado é essencial para que a contratação seja bem-sucedida e mostraram-se satisfeitos com as especificações recebidas. Ao contrário do que foi pontuado por Carvalho (2009), os entrevistados relataram que as especificações são feitas pela unidade demandante do produto ou serviço. Na maior parte dos órgãos estudados, essa especificação é revisada por um setor de planejamento ou contratação, ou é feita pelo próprio setor de licitações, para a confirmação de que o objeto não foi fixado de maneira muito abrangente ou para verificar a existência de algum tipo de erro, tendo como base a experiência do setor e o histórico das antigas contratações.

4.3.2. Barreiras para as contratações pelo menor preço

O tópico de barreiras da modalidade de licitações pelo menor preço possui o intuito de demonstrar os obstáculos enfrentados por essa modalidade de licitação para alcançar o pleno respeito às exigências legais e a satisfação das necessidades da administração pública. Nesse tópico foram analisadas as variáveis: critérios observados para a qualificação, preocupação com a qualidade, treinamento das equipes para a especificação, erros na interpretação da legislação, entre outros.

Stoevers e Zambarda (2007) acreditam que ocorre uma inversão de valores no momento da compra, em que o primeiro fator analisado é o menor preço do licitante, e depois de classificado pelo menor preço, que são observados os demais objetivos do edital. De acordo com os autores, a empresa deveria, em primeiro lugar, passar pelos critérios de qualidade, e aquelas empresas que foram aprovadas nesses critérios seriam julgadas pelo menor preço.

Quando indagado se o menor preço era o único ou principal critério sendo observado para as contratações, todos os entrevistados afirmaram que esse critério de julgamento é o principal critério analisado, mas para que a contratação seja considerada é necessário que ela preencha os pré-requisitos que são estipulados em edital. Depois de aprovada nesse critério, outros requisitos de qualidade são avaliados, assim como os requisitos de qualificação. O menor preço é o principal critério considerado, mas não o único critério. A visão dos entrevistados foi de encontro com a de Stoevers e Zambarda (2007) com relação à ordem com que os requisitos são observados, em que a preferência é dada para o menor preço.

De acordo com o artigo 3 da lei 8666/93, as contratações devem representar a proposta mais vantajosa para a administração pública, e não a mais barata. Ou seja, o ideal é que a

propositura represente a proposta mais vantajosa economicamente dentre termos de qualidade, durabilidade e confiança (SANTOS, 2016).

Tendo como base essa premissa, foi questionado aos entrevistados se “o menor preço é o melhor preço para a administração pública”. O perfil pregoeiro concordou com a expressão fazendo a ressalva de que esse menor preço precisa estar vinculado aos critérios de qualidade especificados no edital. A maior parte dos respondentes do perfil gestor não concorda com essa expressão, destacando que o melhor preço deveria ser o mais vantajoso, aquele produto com boa qualidade e o preço acessível, e não o produto que promete cumprir todas as especificações e possui o menor valor, sem nenhum tipo de análise e confiança com relação a ele. O gestor 3 foi o único que concordou com a afirmação.

Todos os entrevistados concordaram com a premissa de que seus órgãos se preocupam com a qualidade dos bens que são contratados, não apenas com o preço. Exemplos dados de formas de representar essa preocupação é o cuidado no momento de especificar o item desejado, pedido de amostras, avaliação prévia da empresa vencedora, testes dos equipamentos em sistemas internos da casa, indicação de marcas de referência, entre outros aspectos, na tentativa que essa licitação seja bem-sucedida.

A escola Nacional de Administração Pública (ENAP) selecionou como um dos erros mais comuns no emprego das licitações a não discriminação ou a discriminação inadequada dos itens componentes do orçamento da contratação, o que leva a Administração Pública a adquirir itens que não satisfazem completamente a sua necessidade. Ambos os perfis de entrevistados se mostraram satisfeitos com o processo de especificação que é feito em seus respectivos órgãos, assim como acreditam que a comissão responsável por formular o edital é capacitada para tanto.

Tanto os gestores como os pregoeiros que participaram da pesquisa não demonstraram possuir experiência com contratações por outro tipo de licitação que não seja o menor preço, e não opinaram sobre possíveis diferenças que podem existir entre a qualidade de produtos e serviços em outros tipos de licitação. Apenas o gestor 1 possuía certa experiência com outros tipos de licitação, e a diferença observada por ele é que as empresas, no caso de tomada de preço e de convite, demonstram uma maior preocupação em fornecer bens que possuem qualidade superior, como o processo de pregão é mais impessoal, as empresas se sentem mais confortáveis em participar do processo com produtos de baixa qualidade.

Bresser-Pereira (2001) aponta o excesso de burocracia como o principal fator para que as compras não sejam mais eficientes. O autor indaga que a adoção de uma perspectiva burocrática na lei 8.666/93, de forma a tentar regular todos os aspectos da contratação, acaba

tirando a autonomia do administrador público e a consequência disso são os atrasos e o encarecimento do processo de compra, sem que haja uma garantia real da diminuição de fraudes.

O perfil pregoeiro, com exceção do pregoeiro 1, e o gestor 2, concordam que a legislação torna a contratação menos eficiente devido ao conjunto de legislações e decretos que protegem as compras. Muitas questões nessas normatizações acabam se contradizendo e prejudicando aquele que é mais fraco pela falta de uniformidade da lei. O pregoeiro 1 e os gestores 1 e 3 acreditam que graças a criação da Lei do Pregão, não há mais problemas relacionados ao excesso de legislação para as compras.

As principais barreiras para a contratação de bens e serviços, de acordo com o gestor 1 e o 4, são os possíveis furos que possam existir na fiscalização e acabam dando espaço para a seleção de produtos com baixa qualidade. Para o gestor 2 são empresas que começam a participar da licitação, mas não possuem capacidade de fornecer o produto, o que gera gasto de tempo e de recursos do órgão. O gestor 3 e os pregoeiros 1, 3 e 4 consideram como principal barreira a especificação do produto e o preço que ele é cotado. Para o pregoeiro 2, a principal barreira está na forma em que é feita a cotação do produto, por considera preços públicos que são valores que já passam por uma competição.

Se os respondentes pudessem escolher qual seria o critério de contratação em seus órgãos, o perfil pregoeiro manteria o critério de contratação pelo menor preço, assim como os gestores 3 e 4. O pregoeiro 4 vincularia o menor preço a indicadores de resultado e o pregoeiro 2 gostaria que a legislação fosse mais flexível para que mais critérios de qualificação da empresa pudessem ser estipulados. Os gestores 1 e 2 escolheriam o critério técnica e preço para qualquer tipo de contratação.

4.3.3. Impactos

O tópico de impactos busca analisar as consequências que as barreiras a contratação com qualidade podem acabar gerando nas contratações pelo menor preço. Dessa forma, serão analisadas as seguintes questões: volume de recompra, quebra de contrato e subutilização dos produtos e serviços contratados.

Medeiros *et. al.* (2012) pontua que quando o único critério observado para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública é o menor preço, existe a possibilidade de que o bem ou serviço adquirido tenha baixa qualidade, podendo gerar a necessidade de recompra, quebra de contrato ou subutilização do que foi contratado.

Os pregoeiros e os gestores, com exceção do gestor 4, estipularam que a ocorrência de recompra é bem rara em seus órgãos, sendo que o pregoeiro 1 e 2 nunca presenciaram casos desse tipo. Os pregoeiros 3 e 4 e o gestor 3 já presenciaram casos de recompra, mas o motivo para essa recompra não é o preço do produto e nem problemas relacionados à qualificação e especificação do que está sendo contratado, mas sim à má execução contratual e a perdas dos prazos por parte das empresas participantes. Para os gestores 1 e 2, as recompras apenas ocorrem nos casos de compras inéditas, em que se não tem o *know-how*, ocorrendo problemas com a sua especificação.

O gestor 4 tem uma opinião diferente a respeito da recompra se comparada com a do pregoeiro 4. O gestor afirma ocorrerem muitos casos de recompra em seu órgão devido à falta de compromisso de uma série de empresas junto as especificações o que acaba gerando a recompra do produto ou a sua substituição por parte do vendedor. O pregoeiro 4 concorda que existe um grande fluxo de recompra, mas atribui esse fato a má execução contratual.

A respeito da quebra de contrato, todos os participantes apontaram que ocorre raramente e o principal motivo para sua ocorrência é a falência da empresa contratada, não por causa da execução do serviço que está sendo prestado no órgão, mas por não conseguir cumprir sua obrigação contratual em outros órgãos, gerando sua falência e impactando na prestação de serviço em outros órgãos que o contrato da empresa ainda está em vigor.

A indagação sobre a subutilização dos bens contratados foi feita apenas para o perfil gestor, porque o perfil pregoeiro não consegue inferir resultados da utilização do que foi contratado. Apenas no Tribunal de Contas do DF e na CAESB foram observados muitos casos de subutilização dos itens que foram adquiridos. Essa subutilização está relacionada com o excesso de especificação dos itens de forma a adicionar características que não são necessárias para que o bem seja suficiente para a satisfação da necessidade da administração pública. Esse excesso de especificação ocorre pela apreensão dos órgãos em contratar um produto com qualidade inferior do que é necessário, fazendo com o bem que foi adquirido possua uma série de funções que são subutilizadas. Nos órgãos dos gestores 2 e 3, não foram relatados casos de subutilização dos itens que são contratados.

Inferese da análise que nenhum entrevistado teve sua opinião de acordo com a de Medeiros *et al.* (2012), já que o menor preço não foi levantado por nenhum dos participantes como um possível motivo para os casos de recompra, quebra de contrato ou subutilização dos bens que são contratados, mas sim problemas relacionados a inexecução contratual, problemas com especificação e a falência das empresas contratadas.

Nenhum dos perfis acredita que o menor preço seja um critério que vá impactar na qualidade dos bens e dos serviços que estão sendo contratados. Os erros relacionados à qualidade são fruto, de acordo com os entrevistados, de erros na especificação do objeto ou pela falta de observação dos requisitos de habilidade técnica que possam ser essenciais a essa contratação.

Ambos os perfis em análise relataram ocorrer poucos casos de licitações desertas ou fracassadas em seus órgãos, e o principal motivo para o fracasso dessas licitações não é o menor preço. Os pregoeiros 1, 2 e 3 e os gestores 1, 3 e 4 levantaram como causa para esse problema a compra de materiais muito específicos ou o preço de mercado cotado para o material não é real, porque a pesquisa de mercado não foi bem definida. O pregoeiro 4 acredita que o problema está centrado na compra de itens em pequena quantidade de forma que o valor logístico do material faça com que a licitação não valha a pena para o fornecedor. O gestor 2 levanta como outra possível causa a utilização do preço público para estipular a cotação, deixando esse valor abaixo do mercado.

4.3.4. Sugestão de Soluções

Esse tópico foi criado com o intuito elencar as soluções apontadas pelos gestores e pregoeiros a respeito dos problemas que foram levantados por esses entrevistados, de forma que o critério menor preço seja mantido. Essas sugestões são passíveis de análise em trabalhos futuros.

Relacionando o ideal dos perfis a respeito de uma compra pública bem-sucedida, o cenário seria de um processo em que o edital está bem especificado e o fornecedor consiga entender a necessidade do órgão, com um valor de referência que reflete a realidade do mercado, surtindo em uma grande quantidade de participantes, em que ocorre briga de preços, e o material contratado consegue suprir o que o órgão precisa, e não o que o setor deseja, com o melhor custo benefício e com qualidade.

Depois de realizado o processo de compra como foi especificado, o gestor 1 completa a compra bem-sucedida com: *“A possibilidade de recontração de empresas que tiveram seus bens e serviços com uma resposta positiva no órgão em que foram contratados, sem a necessidade de efetuar novamente todo o processo licitatório, desde que as empresas nesse processo mantenham o preço que foi praticado na última contratação. Dessa forma, diminuiriam os custos com a licitação e a qualidade do que foi contratado seria mais garantida”*.

As soluções apontadas para diminuir a ocorrência de falhas com a manutenção do mesmo critério de compra, para o gestor 1, é sempre estar reparando os erros provenientes da licitação, para que esses erros aconteçam apenas uma vez. O pregoeiro 1 sugeriu o requerimento de mais atestados para as empresas contratadas com a possibilidade de avaliação de trabalhos anteriores da empresa junto a outros órgãos.

De acordo com os gestores 2 e 3, a solução seria melhorar o planejamento da licitação, para que a estimativa de preços seja coerente. Para o gestor 4, a solução é “(...) *a implantação de um modelo de pré-qualificação de marcas que preencham os pré-requisitos necessários de qualidade para a contratação, dessa forma é possível qualificar a marca pela inspeção que foi feita anteriormente pelo órgão*”.

O pregoeiro 2 concorda que a cotação deveria ser mais elaborada, de forma a considerar valores contratados pela administração pública antes da competição de preço e não depois, como explica o pregoeiro “*Uma das formas de calcular o preço da coisa é observar o preço que a empresa está praticando em outros órgãos, porém esse montante já é reduzido, por ter participado de um processo de disputa. Se apenas esse preço for analisado gera um valor de licitação que não corresponde ao mercado*”. O pregoeiro 3 propõe a unificação da legislação de forma a tornar o processo de contratação mais célere.

O pregoeiro 4 propõe como solução uma medida que já foi implantada em seu órgão, que é a instalação de um sistema de cadastro para as empresas que estão interessadas em licitar. Esse cadastro possui as especificações dos materiais, trabalhos já realizados e pré-requisitos de qualidade. Essa medida é parte da proposta de solução do gestor 4 que propôs o cadastro para que ocorra a pré-qualificação das marcas participantes.

As soluções levantadas para a diminuição das licitações desertas e fracassadas todos os entrevistados relataram a respeito da necessidade de um planejamento voltado à produção de um termo referencial que demonstre valores reais de mercado e que a especificação do material esteja de acordo com o que está sendo solicitado.

Também foi levantada a possibilidade de ocorrência de auditorias antes da publicação da licitação, de forma a corrigir erros e conferir se o preço estipulado na cotação é viável, como foi colocado pelo gestor 4 “*Publicações, recursos e suspensões fazem com que o processo de contratação seja mais lento, e a principal vítima desse atraso é a própria sociedade. Por isso é essencial que ocorra uma minuciosa revisão antes da publicação do edital*”.

Caso o motivo para a licitação ter sido deserta ou fracassada foi a pequena quantidade demandada, o gestor 1 aponta como solução a separação em lotes do que precisa ser comprado ou a compra da coisa em maior quantidade para armazenamento em estoque.

5. CONCLUSÃO

O objetivo dessa monografia foi descrever a percepção de gestores públicos no âmbito do GDF a respeito da adoção do critério menor preço nas compras de seus órgãos. Esse objetivo geral foi alcançado por meio do mapeamento de estudos de casos e a análise documental de livros e dissertações relacionadas ao tema. Os conceitos e ideias essenciais a esse estudo foram apresentadas no capítulo 2.

As principais variáveis levantadas pela pesquisa documental foram testadas por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores e pregoeiros de quatro órgãos do GDF. O capítulo 3 do trabalho foi responsável pela análise conjunta dos relatos que foram obtidos a partir das entrevistas e as teorias apresentadas, de forma a descrever a percepção dos perfis analisados a respeito das licitações pelo menor preço.

Entre os principais resultados observados, foi constatado por ambos os perfis de análise vantagens do critério menor preço. A primeira vantagem é a economicidade fruto desse tipo de contratação em que os preços de compra de bens e contratação dos serviços conseguem ter um valor coerente com o mercado, podendo até mesmo, serem menores que o mercado devido a disputa que ocorre dentro do processo do Pregão. Apenas o pregoeiro 4 considera que por mais que o critério traga economicidade para as compras, ele não garante que os valores contratados são iguais ou menores aos de mercado, porque o preço para fornecimento para o Estado é maior não podendo ser comparado com o valor de mercado.

Outra vantagem inferida dos resultados de ambos perfis é que há isonomia e competitividade justa entre os participantes da licitação, quando se trata de empresas de grande porte. Porém, se tratando de empresas de pequeno porte, mesmo com a existência de quota reservada, de acordo com o pregoeiro 1 e os gestores 1 e 2, não há isonomia. Isso se dá porque a empresa de pequeno porte, muitas vezes, não tem capacidade de fornecer o necessário e os órgãos são obrigados a recorrer a uma empresa de grande porte, tornando o favorecimento exclusivo de pequenas empresas, exigido pela legislação, letra morta.

Os entrevistados demonstraram satisfação com a especificação dos bens e serviços que são contratados, assim como a comissão ou área responsável por essa especificação foi percebida como competente para essa atividade. Ambos os perfis entendem a especificação como essencial para a contratação com qualidade e, por mais que o menor preço seja o critério principal para as compras, o preenchimento dos pré-requisitos estipulados em edital é um fator crucial para que a empresa consiga disputar pelo menor preço.

Quando indagado aos entrevistados a respeito da expressão “o menor preço é o melhor preço para a administração pública” houve uma separação de percepções entre os perfis, em que, o perfil pregoeiro concorda completamente com essa expressão e o perfil gestor, com exceção do gestor 3 que concorda, considera essa expressão incompleta. Para esse perfil, o menor preço é um dos fatores que devem ser observados no momento da contratação, juntamente com a qualidade do que está sendo contratado, apenas com essa análise a compra será a mais vantajosa para a Administração Pública.

Todos os entrevistados concordaram que seus órgãos de atuação se preocupam com a qualidade do que está sendo contratado, não apenas o valor da coisa, exemplos dados nesse sentido é a necessidade de certidões de habilitação técnica, e o pedido de amostras. Nenhum dos perfis acredita que o menor preço seja um critério que vá impactar na qualidade dos bens e serviços que são contratados, mas sim erros de especificação do objeto e na fiscalização da compra.

Quando questionado sobre o conjunto de legislações que definem as contratações pelo menor preço o perfil pregoeiro, com exceção do pregoeiro 1, considera que há um excesso de legislações diferentes versando sobre o mesmo tema, e essa falta de uniformização acaba tornando o processo de contratação complexo e menos eficiente. Já o perfil gestor, com exceção do gestor 2, não percebe a legislação como um fator que torne as contratações menos eficientes.

Os entrevistados levantaram uma série de barreiras para as contratações pelo menor preço com qualidade, as principais apontadas são: Erros na fiscalização, empresas que não possuem condição de fornecer a quantidade de material requerido e participam da seleção, especificação do produto e a cotação de preço que é feita.

Os ordenadores de compra e pregoeiros dos órgãos analisados relataram não existir em seus órgãos um grande fluxo de recompras, e quando ocorre, o motivo não é o menor preço, e sim, a má execução contratual ou compras inéditas em que não há experiência para a confecção da especificação. O menor preço também não é o motivo para os casos de quebra de contrato, mas sim a falência da empresa fornecedora.

O menor preço foi apontando, em dois órgãos, como o motivo de subutilização de bens adquiridos. Isso porque, pelo medo de que a contratação não esteja de acordo com o esperado pela organização, os gestores acabam montando uma especificação para o produto com características que não são necessárias para o órgão, garantindo o que era necessário, mas subutilizando funções dos produtos.

O menor preço também não foi apontado como motivo para a existência de licitações desertas ou fracassadas. Possíveis causas levantadas para esse tipo de licitação é a compra de

materiais específicos, em pequena quantidade ou o preço da cotação do material fruto da pesquisa de preço não corresponde a realidade.

Pode-se inferir com esses resultados que os entrevistados consideram o menor preço um bom critério para contratação, desde que também sejam observados outros preceitos para a admissão da empresa, como a habilitação de acordo com as especificações do edital, as certidões da instituição, histórico de antigas contratações e amostras do produto.

Entre as limitações desse estudo destaca-se o baixo número de órgãos analisados e o pequeno número de participantes da pesquisa o que limita a aplicabilidade dos resultados obtidos. Além disso, a pesquisa possui vieses inerentes a percepção dos entrevistados.

Esse trabalho gerou sugestões de soluções para alguns problemas com as contratações públicas, assim como formas de tornar essas contratações mais eficientes e diminuir seus erros relacionados a qualidade dos produtos e serviços que são contratados. Exemplos dessas soluções foram: possibilidade de requerimento de diferentes tipos de atestados para as empresas participantes da licitação, sistema de cadastramento e verificação das empresas anterior a seleção, possibilidade de recontratar empresas satisfatórias sem passar pelo processo licitatório e a ocorrência de auditorias antes da publicação da licitação. Essas soluções podem ter sua viabilidade testada em estudos futuros.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [S.l.]: [s.n.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 19 jun. 2018.
- BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. [S.l.]: [s.n.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. [S.l.]: [s.n.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 08 mar. 2018.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista ENAP, Brasília, 2001. Acesso em: 03 mai. 2018.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista ENAP, Brasília, p. 28, 2001. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/817>>. Acesso em: 03 mai. 2018.
- CARVALHO, P. C. S. **O governo compra mal porque compra pelo menor preço?** **Jornal Agrosoft Brasil**, n. 7, dez. 2009. Disponível em: <<https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/660204/1/scan0004.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2018.
- CORDEIRO, A. Z.; LIMA, C. C. B. **O desafio na contratação e elaboração de projetos para execução de obras rodoviárias: "O fator projeto"**. São Paulo: [s.n.], 2014.
- COUTINHO, A. D.; RODOR, R. K. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- CRETELLA JÚNIOR, J. **Das licitações públicas: comentários à nova Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993**. Rio de Janeiro: Forense, 1993. 241 p.
- CROSBY, P. B. **Qualidade é investimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.
- DEMING, W. E. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 373 p.
- ENAP. **Seminário sobre os 50 erros mais comuns em licitações**. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/eventos_realizados/Semin%20o%2050%20erros%20mais%20comuns%20ENAP%20Sandro%20Bernardes%202016.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L.; NISHIYAMA, M. A.; CHAVES, L. C. **Compras governamentais sob a ótica da avaliação de desempenho: um mapeamento do tema conforme as delimitações postas pelos pesquisadores.** *Gestão & Regionalidade*, v. 30, n. 90, p. 32-49, 2014.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; GONÇALVES, M. A. **Avaliações dos Riscos do Pregão Eletrônico.** *Revista de Ciências da Administração*, v. 15, n. 37, p. 211-227, dez. 2013.

FEIGENBAUM, Armand V. **Controle da qualidade total: gestão e sistemas.** São Paulo: Makron Books, 1994. V. 1.

GIANESI, I. G. N.; CORREA, H. L. **Administração estratégica de serviços.** São Paulo: Atlas, 1994.

GIANESI, I. G. N.; CORREA, H. L. **Administração estratégica de serviços.** São Paulo: Atlas, 1994.

GRÖNROOS, C. **Marketing: gerenciamento e serviços.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

HERMANN, I. **Licitações Públicas: explorando o conceito de ineficiência por desempenho.** *Revista de Administração*, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 29-38, abr./jun. 1999.

HOFFMANN, A. S. **A percepção da qualidade na prestação de serviços públicos: Estudo de caso da Niterói Terminais Rodoviários - NITER.** Rio de Janeiro: Universidade Estácio de Sá, Dissertação de mestrado em Administração, 2006.

JURAN, J. M. J. **Na liderança pela qualidade: um guia para executivos.** São Paulo: Livraria Pioneira, 1990.

JUSTEN FILHO, M. In: _____ **Curso de Direito Administrativo.** 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. Cap. 8.

JUSTEN FILHO, M.; JORDÃO, E. F. **A contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo.** *Revista Brasileira de Direito Público*, v. 34, p. 47-72, 2011.

MEDEIROS, F.; SANTOS, S.; SENARDIM, É.; ABBADE, E. **A qualidade dos produtos e serviços em licitações do tipo menor preço: Um estudo em uma Câmara de Vereadores do Rio Grande do Sul.** *REGE*, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 469-486, out./dez. 2014.

MEIRELLES, H. L. **Contratos Administrativos e Licitação.** In: MEIRELLES, H. L., et al. **Direito Administrativo Brasileiro.** Tradução de Malheiros. 42. ed. São Paulo: [s.n.], 2016.

Cap. V, p. 307-325. ISBN 978-85-392-0319-2. Disponível em: <<https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/34777/1856-Hely-Lopes-Meirelles-Direito-Administrativo-Brasileiro-42-Ed-2016.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

MENEZES, R. A.; SILVA, R. B.; LINHARES, A. **Leilões eletrônicos reversos multi-atributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras**. *Revista de Administração Contemporânea [on-line]*, v. 11, n. 3, p. 11-33, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S14156552007000300002>. Acesso em: 26 mai. 2018.

MODESTO, P. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. *Revista ENAP*, v. 51, n. 2, 2000. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público: Uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 2010.

MOWEN, J. C.; MINOR, M. S. **Comportamento do consumidor**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2003.

OLIVEIRA, I. G. S. **Análise de correspondência aplicada à preposição sobre eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos**. *Revista Ciência Administrativa*, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 131-162, 2015.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V. A.; BERRY, L. L. **A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research**. *Journal of Marketing*, v. 49, p. 41-50, 1985.

PALADINI, E. P. **Gestão da qualidade: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas 2004.

PEREIRA, G. S. D. C. **Compra de qualidade nas licitações públicas**. *Cunha Pereira & Massara, Advogados Associados*, set. 2010. Disponível em: <<http://cunhapereira.adv.br/a-compra-de-qualidade-nas-licitacoes-publicas/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

PINHEIRO, L. B.; SANTOS, M. J. A.; ALVES, F. J. D. S.; CARVALHO, F. A. A. **Economicidade do Processo de Aquisição Pública no Brasil: Análise Empírica de uma amostra de Atas de Registro de Preços**. XXXVII Encontro do ANPAD. Rio de Janeiro: [s.n.]. 2013.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In: _____. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. Cap. 3, p. 76-97.

SANTANA, Z. A.; ROCHA, W. **Custo total de propriedade: um estudo da sua aplicação à lei de licitações**. Anais: 7º Congresso USP de Contabilidade e Controladoria. São Paulo: [s.n.]. 2007.

SANTOS, R. **O pregão e o critério de melhor preço versus a qualidade e a durabilidade dos produtos licitados**. [S.l.]: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.unaerp.br/documentos/2059-o-pregao-e-o-criterio-de-melhor-preco-versus-a-qualidade-e-a-durabilidade-dos-produtos-licitados/fil>>. Acesso em: 02 out. 2018.

SILVEIRA, A. M. D. **A função consultiva da Advocacia-Geral da União na prevenção da corrupção nas licitações e contratações públicas**. BDJur. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/16050853.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2018.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. **Administração da produção**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SOCCOL, A. P.; GOMES, T. S. **O custo da não-qualidade: Um estudo de caso em uma empresa do ramo automobilístico**. Revista CEPPG, p. 130-146, jul./dez. 2011.

STOEVEER, C.A.D, ZAMBARDA, M.R.O. **Menor Preço vs. Melhor Preço nas Licitações**. Revista Eletrônica do Curso de Direito UFMS, v.2, n.2, p. 85-97, jul. 2007.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

WOOD, T.; URDAN, F. T. Gerenciamento da Qualidade Total: Uma Revisão Crítica. **RAE Artigos**, out. 1994.